



TITLE:

蜷川京都府政の開発政策の理念と実践(Dissertation_全文)

AUTHOR(S):

朱, 然

CITATION:

朱, 然. 蜷川京都府政の開発政策の理念と実践. 京都大学, 2014, 博士(経済学)

ISSUE DATE:

2014-09-24

URL:

<https://doi.org/10.14989/doctor.k18537>

RIGHT:

許諾条件により本文は2015-09-24に公開(2015/10/30追加)

第1章 戦後政治における蜷川府政	1
1.1 高度成長期の日本政治の対立軸	2
1.2 高度成長期の政治における知事職	23
1.3 蜷川府政に関する通説と先行研究	31
1.4 結論	36
付録	36
第2章 蜷川虎三の中小企業政策	38
2.1 既存研究と本稿の目的	38
2.2 蜷川虎三の政策思想	40
2.3 蜷川京都府政の中小企業政策	44
2.4 結論	51
第3章 蜷川府政の工業開発	52
3.1 長田野工業団地の計画	52
3.2 長田野工業団地の詳細	55
3.3 長田野工業団地の評価	60
3.4 結論	63
第4章 蜷川府政の農政	65
4.1 高度成長期の日本農政	65
4.2 蜷川府政の構造改善事業	67
4.3 蜷川府政における土地改良	75
4.4 京都食管	80
4.5 結論	88
付録	88
第5章 蜷川府政の財政	91
5.1 蜷川府政下の京都府における行政投資	91
5.2 蜷川虎三の財政運営	115
5.3 京都府の独自財源 ― 自動車取得税と競輪収入	138
5.4 結論	144
第6章 蜷川虎三の思想	146
6.1 蜷川虎三は傍流	146
6.2 戦前から戦後へ連続する蜷川虎三の思想	149
6.3 本論文の結論	160
付録	161
参考文献	167

第1章 戦後政治における蜷川府政

蜷川虎三は1950年から1978年にわたって京都府知事を務めた。彼はマルクス主義者であり、京大経済学部で統計学講座を開いた人である。

マルクス主義者というと、戦後日本の経済政策を形作った有沢広巳のような統制めいたイメージになるかもしれない。しかし、蜷川虎三はむしろ古典派経済学の流れを受け継ぎ、統制が大嫌いな人であった。構造主義の開発経済学が世界を風靡した頃、日本政府も資本蓄積推進策を上からかぶせたが、蜷川虎三は「動く経済でなく動かす経済」と政府の政策を批判し、京都府で頑張って自由経済をまもるよう施策をとった。

蜷川知事のもとの京都府は革新自治体の代表格であった。しかし蜷川虎三は「放漫財政」、「親切行政」等をいっさいやらなかった。蜷川虎三は不幸な人の権利を保障しなくてはならないと主張するが、それ以前の問題として、住民の労働力が売りやすいようにすることを目的として、まず産業政策を考えている。そして、税金はみんな府民の負担だとして、退任時は借金を残さなかった。

蜷川虎三が知事を務めた高度成長期、日本の保守自治体はみんな中央直結を売りにした。地方の保守政治家は勉強もせず、ただ有力代議士とのパイプを競い、選挙に有利になるようにと補助金分捕り合戦、大プロジェクト誘致合戦を繰り返した。こういう地方の動きは中央の統制めいた政策手法と合致し、市場の質よりも投資額を競う時代であった。蜷川虎三は中央官僚の出向を積極的に受入れる一方、大プロジェクトさえきたらいいということだけでなく、京都府の実情にあう補助金をとった。そして、何よりも中小企業が多い京都において、蜷川虎三は一生懸命、企業競争力の向上策をとってきた。

経済が高度成長する限り、政治家はGRP、税収、投資額など、どうしても目の前の指標で競うことになる。指標の数字を上げるには、統制めいた政策が一番都合よい。しかし、こうした政策を蜷川虎三はとらず、わかりやすい指標がないという非常に難しい中で、彼はどうやって経営主体の自主性を重視した政策を貫き得たかをさぐるのが本論文の目的である。

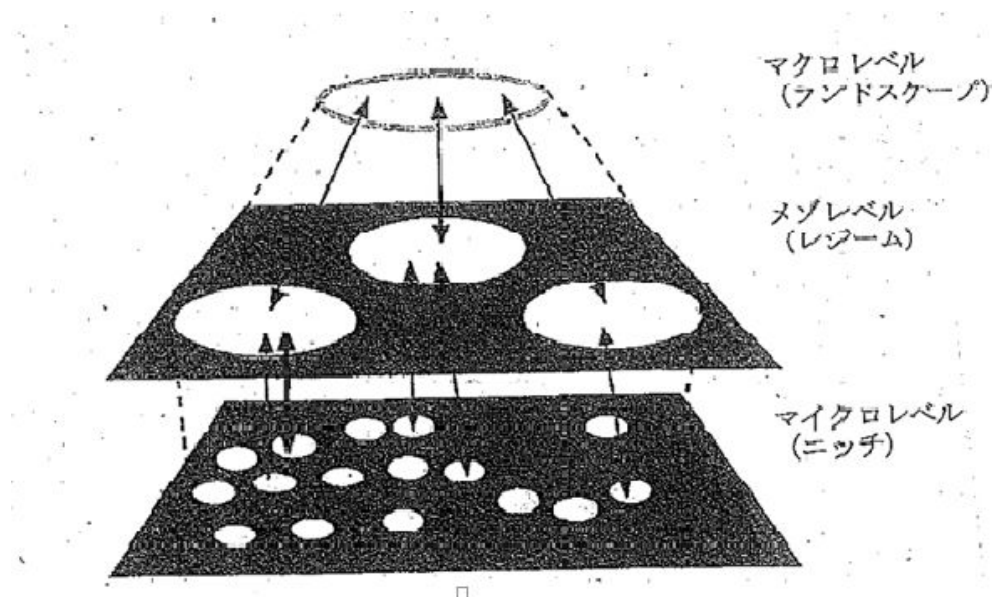
第1章は戦後政治における蜷川府政の位置付けを明らかにした。選挙レベルと政策レベルに分けて戦後都道府県政治を整理し、保革対立の中の蜷川虎三の位置付けを明らかにした。以下は中小企業政策、工業立地政策、農業政策と産業政策の領域に分け、第2、3、4章において蜷川虎三は如何に経営主体の自主性を重視した政策ととったのかを分析した。第2章は戦後日本の中小企業政策を形作った蜷川虎三の政策思想の位置付けを明らかにし、京都府知事となった後の政策実践を分析した。第3章は高度成長期において、公害を出さずに大規模工業開発に成功した珍しい事例となった長田野工業団地を分析した。第4章は自治体農政が存在しなかった1970年代以前、蜷川虎三はいかに生産主義の農業を経営主義の農業へと転換させるよう、地域に適合したきめ細かい農政を展開したのかを明らかにした。第5章は以上の政策の裏付けとなる、蜷川虎三の財政運営を明らかにし、行政投資の量を重視した高度成長期の財政運営と違う、行政サービスを重視した蜷川府政の均衡財政を分析した。第6章はマルクス主義と自由主義における蜷川虎三の位置付けを明らかにし、どうして同じマルクス主義者の蜷川虎三は有沢広巳と正反対の経済政策を主張するかの原因を解明した。

1.1 高度成長期の日本政治の対立軸

1.1.1 対立と移行を取り扱う社会工学的アプローチ

社会科学には、統合して社会を把握しようとする社会工学(システム論という工学の手法を社会科学に応用)という流れがある。社会工学は社会における対立と社会の移行を検討するもので、その検討に際して、社会をいくつかの層に分ける。後述のように、社会をいくつかの層に分けることは本論文の分析に有益なので、本論文は社会工学のこの枠組を導入して分析を進める。なお、導入した社会工学の枠組は社会工学の到達点を示す代表作の『Transitions to Sustainable Development』に依拠している。

図 1.1.1



(出所)『移行ガバナンスの事例と課題』

図 1.1.1 の示すように、社会工学は社会を図の上の方から Landscape、Regime、Niche と 3 層に分けている。Landscape とは、たとえ日本人の意識、日本の前近代性のような意識を意味している。Landscape は目に見えず、人によって観察した内容も違う。しかし、社会の背景に存在し、隠然として影響を社会の各層に及ぼしている。Landscape は容易に変わらない。Regime とは、たとえ法律、政府のような制度を意味している。Regime は目に見えるが、全国に及ぼすので社会的影響が大きい。それゆえ Regime を変える場合でもたくさんの地方と圧力団体の反対があり、政治力と慎重さを要する。Niche とは、たとえ京都府のような一地方、一分野のことである。Niche はそれ自体が主体となっているが、Landscape と Regime の影響と制限を受けている。それゆえ、Niche は不安定である。しかし、Niche の実践は Regime に取りあげられたり、Landscape にさえ影響を及ぼしうる。社会工学は実験と積み上げの視点から、Niche をとくに重視している。

この分類では、本論文で取り上げる蜷川京都府政も Niche である。京都府は日本人の意識、日本の社会構造はもちろん、法律や財政などで中央の影響と制限下にある。しかし、蜷川京都府政の実践は中央や他の都道府県と違う理念を持っているので、蜷川京都府政を明らかにすることは開発政策という Regime の検討には大きな意味がある。

以下では表 1.1.1 の示す分け方を使って議論を進める。Landscape そのものは見えないので、丸山真男など同時代の代表的な観察者の検討をもって、Landscape に対する見方を整理する。また、本論文は蜷川京都府政と比較可能な観点から、Niche を都道府県に限定する。政府の項に大臣がなく、都道府県の項に知事があるのは、大臣は首相が指名するが、知事は選挙されるという違いからである。大臣はほとんど古参の国会議員出身で、党内人事で決まるのに対し、知

事の出身・経験は多様で、政党の候補者選考では知事選に勝てるかどうかことを優先して決める。よって、政府の項では大臣が政党に含まれるが、都道府県の項は知事が政党に含まれない。逆に、政府の項には政策学者があり、都道府県の項には政策学者がないのは、高度成長期において都道府県政策などがなかったからである。高度成長期は普通、中央が政策立案し、都道府県は政策による権限と財源を導入するよう、陳情合戦をする。よって、美濃部亮吉のような審議会で作案する知事は非常に少なく、政策機能は政党、知事、都道府県官僚など場合によって違うところが果たすのである。

表 1.1.1

Landscape (日本人の意識)	思想史学者 (丸山真男等)
Scheme (国)	政党
	政策学者 (有沢広巳等)
	中央官僚
Niche (都道府県)	政党
	知事
	都道府県官僚

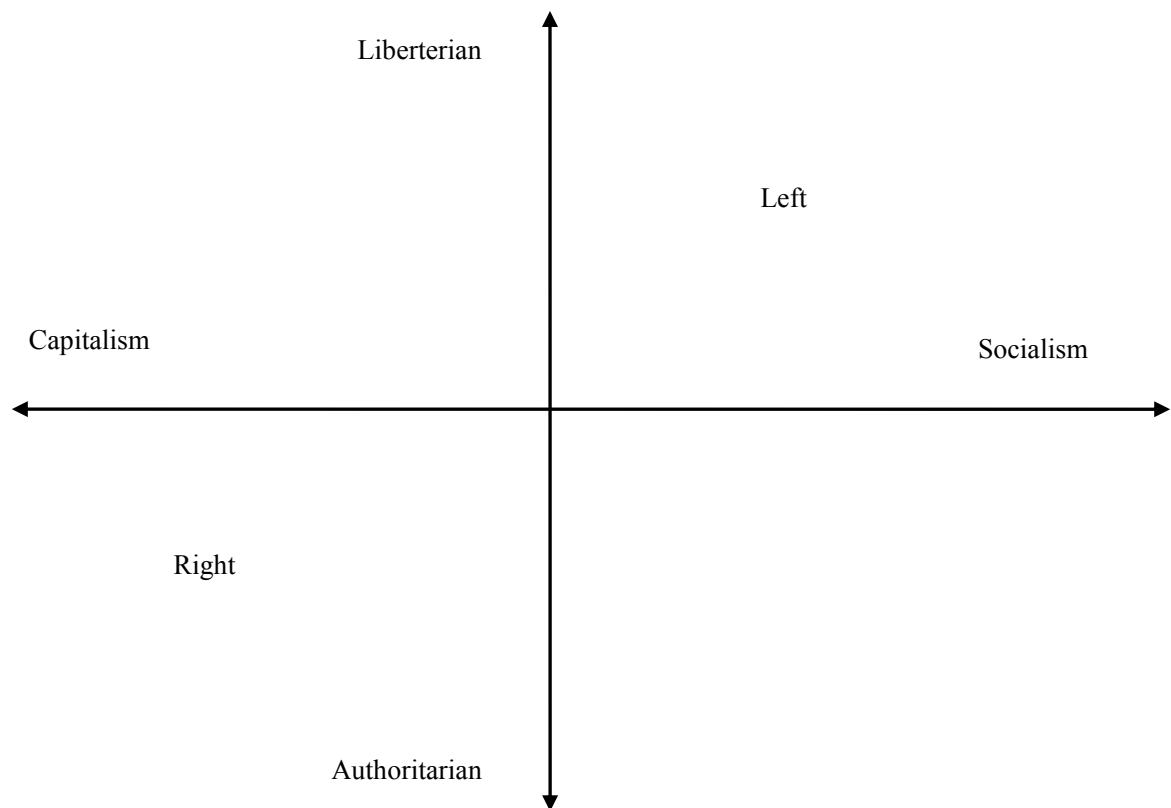
(出所)筆者作成

1.1.2 選挙レベルの日本政治の対立軸

蜷川府政を把握するため、戦後の政党や官僚などの政治主体の行動様式を把握しなければならない。政治学・行政学では多くの研究がなされてきたので、以下はおもに政治学・行政学に依拠して、日本政治の対立軸を描きつつ蜷川府政の位置付けを明らかにしたい。なお、1.1.2 選挙レベルの日本政治の対立軸という選挙レベルの意味は後で示す。また、本章は蜷川府政を把握するための枠組みをつくり、政策の具体的な分析は後の各章で行うことにする。

政治学は伝統的に左と右、社会主義と資本主義などのように政党などの政治主体を二分して把握する。しかし、1990 年代以降、上記のような 1 つの軸ではなく、2 つの軸をもって政治を把握する動きが主流となった。Inglehart が脱物質社会における政治的対立に注目し、Kitschelt は図 1.1.2 のように実際に 2 つの軸を描き出してヨーロッパ政治を分析した。用語については、Socialism と Capitalism は経済政策の意味合いで使われており、福祉国家と市場経済ぐらいの意味である。Kitschelt は経済政策を表す横軸のほか、イデオロギーを表す縦軸を入れたのが特徴である。脱物質社会となった現代先進国で、有権者の分布は経済政策の軸ではほぼ区別なくなったが、イデオロギーの軸で分かれている。よって、政党も経済政策で近づき、イデオロギーで差異化をはかる。Kitschelt がイデオロギーを表す縦軸を入れた目的は、上述の変化後の現代政治を把握することにあることを注記したい。しかし、2 つの軸をもって政治を把握すること自体は Kitschelt の大きな貢献である。前述の経緯から、ここで描いた 2 つの軸は、有権者と政党の分布を念頭においたものであることがわかる。後述のように、この手法は大嶽秀夫や新川敏光など日本の政治学者に影響を与え、彼らは 2 つの軸の構図で高度成長期の日本政治の分析を行なった。なお、前述の社会工学で分けた層の定義と照合すると、縦軸は Landscape (Scheme・Niche)、横軸は Scheme・Niche とそれぞれ対応していることがわかる。

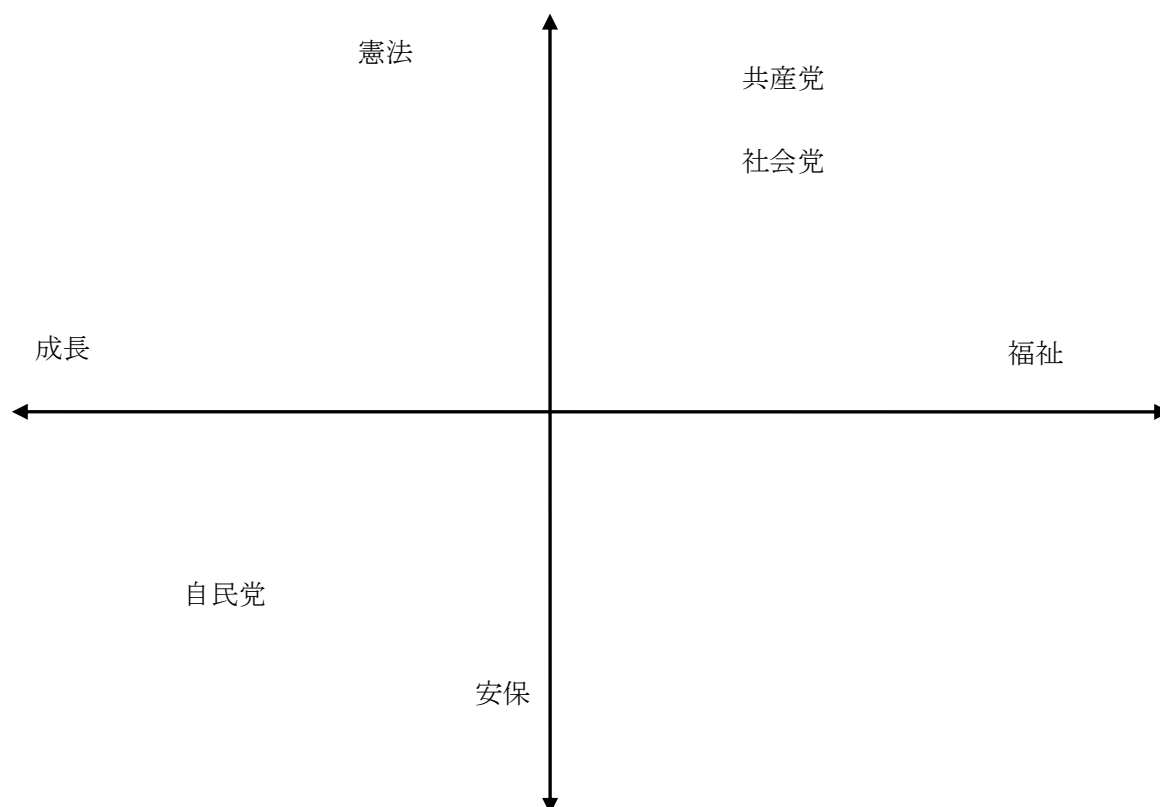
図 1.1.2



(出所)『The Transformation of European Democracy』、P32

Kitschelt の 2 つの軸を、本論文の対象である冷戦下・高度成長期の日本に導入すると、図 1.1.3 を描くことができる。用語については、以下で詳しく説明する。前述の社会工学で分けた層の定義と照合すると、図 1.1.3 は図 1.1.2 と同じく、縦軸は Landscape (Scheme・Niche)、横軸は Scheme・Niche と対応している。とくに本論文の対象となる Niche (都道府県) は、有権者・政党の分布は Scheme (国) と同じ構造を持ち、横軸にまとめることにする。

図 1.1.3



(出所)筆者作成

日本の政治学・行政学の戦後第一世代の主な代表は辻清明である。辻清明(つじきよあき)は丸山真男など戦後派知識人と同じく、戦前の反省・近代化史観を思想背景として持ち、観念的な研究手法を使っていた。戦後第二世代の主な代表である村松岐夫(むらまつみちお)は辻清明を批判し、官僚制優位論に対して政党優位論を主張し、垂直的行政統制モデルに対して水平的政治競争モデルを主張した。この時期から戦後日本の実際の政治過程を分析することが意義を持ち始め、研究が蓄積されてきた(『日本の政治学』、P108 参照)。

政治過程を類型化して分類した篠原一の先駆的な研究に続き(篠原一『現代の政治力学——比較現代史的考察』[1962]P62～P90)、村松岐夫は以下のように戦後の政治過程を分類した。「「永久政権」的な保守政党の独占的な支配下にある政策過程と、政策過程にはほとんど影響力のない反保守の政治勢力が維持してきたイデオロギー過程に分断されていたといえよう」(村松岐夫『戦後日本の官僚制』[1981]P290)。なお、村松岐夫と『日本政治の座標』を共著した山口定(やまぐちやすし)は、「村松による「政策過程」は内容的に……既存の政治体制を前提としたうえでの利益再配分の政治のことであるから、「利益過程」という表現の方が適切であろう」と、政治過程をイデオロギー過程と利益過程に分けている。とくに山口定は高度成長期のことを、「「利益過程」がクローズアップされて来る時期」としてとらえていた(『日本政治の座標』[1985]P62)。政治過程の分け方の定義について、村松岐夫は以下のように述べている。「影響力を行使する頻度が高いと思われる政権党、官僚制、関係利益団体などが相互に交渉取引する過程を「政策過程」と呼び、政策に直接的な影響力を行使しないが、政策の基底にある価値体系などを批判することによって、間接的に政策に影響を与える「イデオロギー過程」とを区別した」(『日本政治の座標』[1985]P174)。このような定義から、山口定の言うとおり、「政策過程」よりも、「利

益過程」という表現の方が適切であることがわかる。村松岐夫はイデオロギー過程が利益過程の周辺をめぐる「二環構造」と描いているが、イデオロギー過程を入れることは軸で描く Kitschelt と変わらない。ただ、以上の経緯でわかるように、村松岐夫はあくまでも戦後日本政治を分析するため政治過程を分けたのである。Kitschelt が豊かな「脱物質社会」を念頭に置くのと問題意識が全然違う。よって、村松岐夫は利益過程において、保守政党も革新政党も本質的な差はないという認識があり、保守政党も革新政党の区別を明らかにするため、イデオロギー過程を入れたのである。この認識は大嶽秀夫(おおたけひでお)に受け継がれた。

大嶽秀夫は三宅一郎と蒲島郁夫の有権者意識に関する研究に基づき、以下のようにイデオロギー過程で政党が両極化できたことを説明した。「保革尺度では、有権者のイデオロギーは正規分布をするが、イデオロギー的に保守か革新かどちらかに傾いている人ほど、政治的関心があり、投票義務感覚も強い。言い換えると、イデオロギー的に中間に位置する人は、政治的関心が低く、忠実な支持者とはなりえない」。大嶽秀夫は以上の原因によって、公明党や民社党のような組織を地盤として持つ政党でないと、イデオロギー的中道政党は高度成長期において安定できなかったという、たとえば新自由クラブや社市連はその例に当たる。村松岐夫と同じく、大嶽秀夫はイデオロギー過程の対立を「安保・自衛隊という争点」と見ている。このようなイデオロギー過程の期間について、上記村松岐夫・山口定等共著と出版時期が違うので、若干ずれはあるが、大嶽秀夫は以下のように、村松岐夫・山口定とほぼ同じく、高度成長期及びその延長と認識している。「防衛問題に対する態度を中心軸とする保守・革新の対立は、……1993年におけるいわゆる「55年体制」の崩壊まで、有権者の政党イメージを決定づける唯一の対立軸としての座を維持し続けたのである」。大嶽秀夫は村松岐夫と同じように、政策過程における利益過程の重要性を認めている。しかし、村松岐夫と違って、大嶽秀夫は利益過程に政策の違いが存在しなかったと明確に指摘している。「それ(防衛問題)以外の政策争点が、それに代わる安定した対立軸を形成しなかったのである。1960年以降、経済政策が客観的にも防衛政策より重要な意味を持ってきたし、エリート・レベルでも有権者レベルでも、経済運営や財政による再配分がより強い関心を引きようになったにもかかわらず、1993年自民党一党支配が崩れるまで、政党間対立に経済政策をめぐる争点が直接結びつくことにはならなかった」。ちなみに、大嶽秀夫は経済政策には政策的対立が成立しなかった原因を鳩山一郎内閣、とくに池田内閣以降の経済計画に求めている。経済政策には政策の対立が経済に対する政治の貢献を、しかも「計画」という表現で強調したことは、戦後初期以来計画経済による復興、成長を唱えてきた社会党の主張を横取りしたものといっていよい。……かくして、政策目標も巡る対立は、経済政策に関する限りに関する限り消滅してしまった」。また、利益過程について、大嶽秀夫は以下のように具体的に保守政党と革新政党の利益対立の状況を述べている。「経済問題についての明確な対立軸の形成の失敗と、その過程として依然として防衛問題が主要な対立軸を形成しているという事情を背景として、集票には、地元利益ないしは職業利益という具体的な、個別的な利益の配分がますます重要な役割をもつこととなった。自民党が、農業や(建設関係を中心とする)自営業に代表される「地元利益」、業界の「職業利益」を、社会党が官公労労働者の「職業利益」を代表することで、政党間対立は、政策や原則をめぐる対立であるよりは、分け前をめぐる対立に変質した」(大嶽秀夫『日本政治の対立軸』[1999]P16～P20)。なお、樋渡展洋も似たような指摘をしていた(『戦後日本の市場と政治』、P187、P255)。

新川敏光(しんかわとしみつ)はKitscheltの描いた対立軸を引用しながら、以下のように、大嶽秀夫と同じ観点をとっている。「わが国において分配の政治に代わって重要性を持ったものが、憲法、日米安保、自衛隊である。つまり日本の場合、歴史的殊事情から、「社会主義vs資本主義」が脱イデオロギー化された分配を巡る政治に純化することはなく、「護憲平和—社会主義

vs日米安保－資本主義」とでも表すべき対立軸となった」(新川敏光『幻視の中の社会民主主義』[2007]P218)。

以上の研究をまとめると、図 1.1.3 において、縦軸でイデオロギー過程、横軸で利益過程を表している。要注意なのは、横軸の福祉と成長は政策として対立するかたちになっていないことである。たとえばケインズ主義(総需要調整のマクロ政策)・フォーディズム(労使協調の労使関係)の政策では、福祉と成長はお互いに条件をなしている。後述のように、社会民主主義も似たような政策を提示している。村松岐夫は「政策過程」という言葉を使ったことがまぎらわしいが、彼自身が二環構造を描いたことからわかるように、政策に直接影響を及ぼす政治過程という意味であって、政策の違いを打ち出す政治過程のことではない。ここの横軸は村松岐夫からの議論を継承し、利益過程(政策に直接影響を及ぼす)を表している。利益過程には政策の対立が成り立たないことは大嶽秀夫・新川敏光が強調したとおりで、(保守と革新)「政党間対立は、政策や原則をめぐる対立であるよりは、分け前をめぐる対立」である。後述のように、利益過程で分け前をめぐる対立の中、当然政権を持つものは優位に立つ。実際にも、自民党は包括政党としてしばしば社会党・共産党の支持基盤に切り崩しをかけ、社会党・共産党はイデオロギー過程に依拠し、抵抗政党を選ぶしか選択肢がなかったのである。

上述のとおり、村松岐夫・山口定、大嶽秀夫、新川敏光は政治過程の中で政党・政治家が圧力団体・有権者の代理人であるという面を重視し、政党・政治家自体の政策傾向を分類しなかった。その研究は図 1.1.3 のようにイデオロギー過程と利益過程を含むのは、政党・政治家と圧力団体・有権者との相互関係をとらえるためである。その相互関係の代表はもちろん選挙である。図 1.1.3 は選挙レベルの政治過程を類型化したものといえよう。しかし、前述のように、選挙レベルの政治過程には政策の対立を含まれない。圧力団体・有権者に訴えることができるかできないかに関係なく、政党・政治家には政策をめぐる対立が当然ある。政策をめぐる対立は政党・政治家が特定の圧力団体・有権者に選ばれる素地となり、また政策に影響を及ぼしている。前記選挙レベルのほか、政策レベルという違う角度から政治過程をとらえることは、政策を把握することには不可欠である。要注意なのは、選挙レベルは、前述のとおり、選挙など入力だけではなく、利益誘導の政策など出力をも含んでいる。選挙レベルは政党・政治家と圧力団体・有権者との相互関係の面から政治過程をとらえるのに対し、政策レベルは政党・政治家の政策をめぐる対立の面から政治過程をとらえる。違う角度から政治過程を類型化するのである。

1.1.3 政策レベルの日本政治の対立軸

政策レベルにおいて日本政治の対立軸を表すのは図 1.1.4 である。図 1.1.4 は図 1.1.3 と対応し、縦軸はイデオロギーの政策対立で、横軸は経済政策の政策対立である。また、図 1.1.2・図 1.1.3 と同じく、縦軸は Landscape (Scheme・Niche)、横軸は Scheme・Niche と対応している。

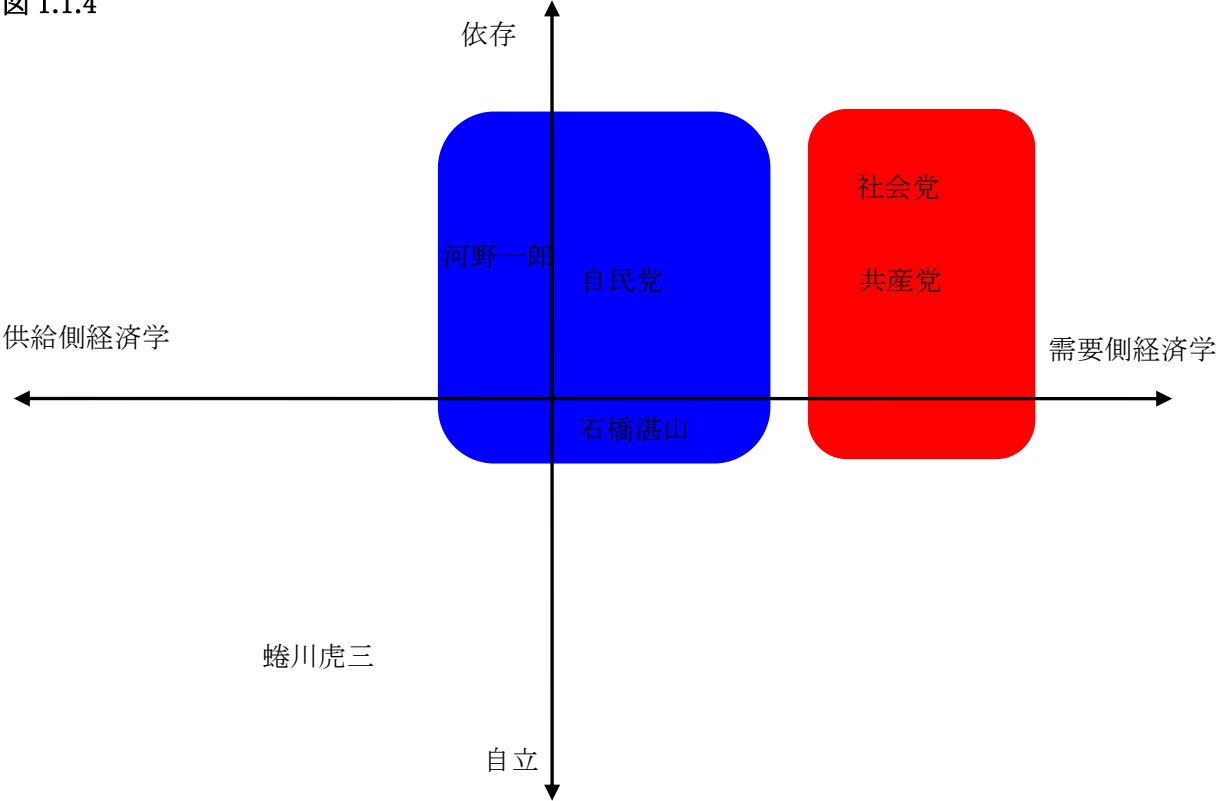
用語について、縦軸から説明すると、依存と自立は戦後日本の後進性(封建制)に対する考えを示す軸である。経済状態をもって依存・自立といった政治状態を定義している(表 1.1.2)。もう少し詳しく解説すると、封建社会は生産要素が土地と労働しかない社会で、資本主義社会は生産要素が土地と労働と資本からなる社会である。土地と労働しかない社会では、人間は生きるため、労働と土地をそろえて使うしかない。土地は生産できず、また占有できる生産要素なので、土地を所有しない人間は土地を所有する人間に依存する社会である。また、土地は標準化できず、全部違うので、人間と違う土地との関係で、差別が発生する。これに対して、土地と労働と資本がある社会では、資本が労働生産性を大幅に引き上げるため、社会的な重要性は土地をはるかに超える。よって、人間はみずから経営者(資本の人格化)とならなくても、労働を資本に結合すれば生きることができる。資本は土地と違って、再生産でき、また同質で、蓄積と流動ができる。資本は多くなると、どの資本に労働を結びつけても生きることができるので、特定資本への依存

にはならない。資本は同質なので、差別が発生しない。図 1.1.4 の縦軸では封建社会の依存と差別のある政治状態を「依存」と定義し、資本主義社会の依存と差別がない政治状態を「自立」と定義する。要注意なのは、「自立」とは以上のような定義なので、経営者・自営業などだけが「自立」というわけではなく、労働者がたくさんの資本に労働を結合する可能性があり、特定資本への依存にはならない状態も「自立」である。また、資本主義社会と言っても、最初は資本が少ないし、短期で増やすこともできない。業種によって資本が流動できないこともある。この場合、資本はある程度土地と同じ性質を帯びることになる。本論文の対象である高度成長期の日本もその状況に当たり、後で詳しく検討するが、補助金などは土地と同じ性質を帯びるので、資本主義社会でありながら、自立と依存の政策対立が存在した。社会学では、「自立した個人」の存在条件は内的強制や管理社会のルールの内在化であると言われているが、本論文で取り扱う経済政策と直接関係ないので議論しない。管理社会のルールが内在化したにせよ、本論文では依存の対立であるという意味合いで自立という。

横軸について、需要側経済学と供給側経済学は経済学史による分類ではなく、経済政策の内容による分類である。ここでいう供給側経済学は経済学派の supply-side economics と学説史では関係ない。動的に見ると、「需要側経済学」は政府等が経済成長目標達成のため、マクロレベルでは財政・金融などの政策手段を使って、総需要管理、なかんずく投資需要管理を行い、ミクロレベルでは産業政策で産業ごとの企業規模・投資等を管理する経済政策である。「供給側経済学」は政府等が高度成長目標にこだわらず、マクロレベルでは、投資目標達成のためのマクロ政策を使わず、ミクロレベルでは、競争政策で独占を規制し、規模が小さいゆえ市場競争で不利な経営を余儀なくされる農業・中小企業の競争力向上につとめる経済政策である。需要側経済学は、低開発は資本蓄積の不足なので、政府等が資本蓄積を促進させることで低開発が解消するという考えに立つ。供給側経済学は、政策当局の政府等よりも、直接経済活動を行う経営者が社会が何を必要としているのかを知っているので、企業規模や投資分野などの意思決定は経営主体に任せた方がよく、役に立たない投資・成長にならないという考えに立つ。要注意なのは、需要側経済学は需要側で投資を管理し、動的に供給力の成長目標を達成させるような、「供給力」を目的にした経済政策である。供給側経済学は供給側（経営主体）が社会に役立つものを知っているので、需要を最大限満足させるよう資源（資金）を効率的に配分するような、社会が必要とする「需要」をみたすという目的にした経済政策である。「需要側」、「供給側」は経済政策の対象を指している。それぞれの経済政策が目的とするところは名称と正反対で、需要側経済学は供給、供給側経済学は需要ということになる。また、経済政策の政策主体について、政府等というのは、経団連などの組織も含めているのである。政府が自ら企業の意思決定に介入するのか、企業が自主調整するのかは政策実施主体の問題で、経済政策の目的の問題ではない。図 1.1.4 は経済政策の目的によって経済政策を分類している。ちなみに、政治学では「A が何の行為もしていないにもかかわらず、B が A の反応を予想して自らの行為を変更すること」を間接的影響力（影響力の暗黙的作用）と定義している（大嶽秀夫『増補新版・現代日本の政治権力経済権力』、P18）。また、権力の定義自体が「重大な価値剥奪ないしその威嚇を伴う影響力」（Lasswell (1954)、的場敏博『政治機構論講義』、P8 より引用）と、威嚇を含んでいる。企業の自主調整はまさに政府の間接的影響力の結果である。上記の議論と同じように、政策手段が統制か自由市場か（財政・金融政策など）も需要側経済学・供給側経済学を分ける基準にはならない。後で検討するように、戦後、同じく需要側経済学の経済政策に属しながら、政策手段が統制か自由市場かという対立は官僚と学者・財界の間で生じた。

なお、本論文では独自の定義のもと、「需要側経済学」「供給側経済学」という用語法を用いており、そういった用語法の正当性も論じてあるが、それぞれ「政府主導型〔需要作出型〕経済学」「市場補完型（市場補強型）経済学」と言い換えても無理がない場合もあることを注記しておく。

図 1.1.4



(出所)筆者作成

表 1.1.2

政治状態 経済状態	依存	自立
	土地	資本

(出所)筆者作成

以下は表 1.1.1 に従って、Landscape の思想史学者、scheme の政党、政策学者、中央官僚の順に政策レベルでの検討を行う。niche の政党、知事、都道府県官僚は 1.2 高度成長期の政治における知事職において検討する。

Landscape の思想史学者について、代表的な戦後派知識人である丸山真男、戒能通孝、大塚久雄、川島武宜をとりあげて検討したい。この四人はともに戦前への反省から出発し、進歩史観の立場から日本の後進性を認識し、「自由で民主的な市民社会をつくるという意気込みに燃えていた」。この意味において、四人とも図 1.1.4 のイデオロギーの軸が示すような依存と自立の対立を問題意識にしていた。

この四人をさらに類型化すると、丸山・戒能と大塚・川島に分けることができる。

丸山真男、戒能通孝:「市民社会の担い手として政治的個人を重視」

大塚久雄、川島武宜:「資本主義的市民社会の歴史的かつ論理的構造そのものを…分析」

というように、個人から・社会からという区別はあるが、戦前への反省で「自立した個人」という目標は同じである(渡辺洋三『社会と法の戦後史』[2001]P41)。

ちなみに、丸山真男と大塚久雄について、以下のようにそれぞれ違う市民社会論の影響が深いという研究もある。

丸山真男:ギゾートクウィルースキの市民社会論(自由主義的)

大塚久雄:ヘーゲル・マルクスの市民社会論(ブルジョア社会を欲望の体系として把握)

(山口定『市民社会論』[2004]参照)

丸山真男は、「農村や零細企業の有力者たちを、社会の「下士官」と呼んでいる」。「政府はこうした「前期的」な状態の改革を怠るばかりか、これら中間共同体の有力者たちの協力をとりつけ、江戸時代の「間接支配」の延長ともいふべき体制を築き上げた」。支配の基盤となっていた「下士官」たちは、国家全体の運命よりも、自分が支配する中間団体の利益を優先した。この支配体制の中、人民は「主体的意識」を持たず、「万事を「お上」にあずけて、選択の方向をひたすら権威の決断にすがる」(『民主と愛国』、P81)。丸山真男は「自然の体系」「欲望の体系」をもじって、「無責任の体系」と名づけた(『民主と愛国』、P85)。ちなみに、丸山真男の認識は講座派の影響があったという。別章で論ずるように、丸山真男のこういう問題意識は蜷川虎三と通じている。

大塚久雄はマックス・ウェーバーを重視し、歴史段階としての市民社会は、「自発性」と「禁欲」が結びついた「経済倫理」(エートス)が基礎であると認識している(『民主と愛国』、P93)。大塚久雄の認識は社会学でいう「内的強制」に近い。

丸山真男にせよ、大塚久雄にせよ、日本の代表的な思想史学者は政策に直接的な影響がなかった。この点について、実際に市民運動に積極的に参加した高島通敏によると、「60 年安保闘争に際して、議会制民主主義の確立のために研究室を出て抵抗運動の先頭に立った丸山真男は、事態が収束に向かった後、他の多くの「近代主義者」たちとともに研究室に戻り、学者としての仕事に専念する」(高島通敏『現代市民政治論』[2003]P12)。また、現実の認識についても、丸山真男は自らつくった「図式を戦後日本の高度成長以降に当てはめた」ことは「なかった」という(山口定『市民社会論』[2004]P65)。

Scheme の政党について見ると、日本は戦後から 1993 年まで中選挙区制をとり、一選挙区から複数の国会議員を選出した。一選挙区から一人の国会議員を選ぶ小選挙区制の場合と違い、得票数が選挙区で第一位にならなくても当選できる。また、同じ政党といえども、同じ選挙区から複数の候補者が立候補することがありうる。これによって、政治家はある程度の地盤さえあれば、政党の看板がなくても、中選挙区制で当選することができる。また、政治家は多数の有権者の関心に訴えずに、少数の有権者の関心に訴えても、当選することができ、小政党の存在余地がある。よって、中選挙区制では大政党の看板は価値が低く、政治家をまとめにくい。通説では、中選挙区制の下では、小政党の並立となりやすい。しかし、日本の場合は戦後ずっと中選挙区制をとったにも関わらず、自民党、社会党のような大政党が存在した。その原因は研究の蓄積によって明らかになり、高度成長期の大政党は実質的に小政党の寄り合いであったと見なすことができる。以下は自民党、社会党、共産党の順に、政策レベルでの位置付けを検討したい。

高度成長期の自民党は党内統制が弱く、地方・業界の利益を取り上げる「ボトムアップ」型政党であったという(待鳥聡史『首相政治の制度分析』[2012]P39)。自民党というのは、「小政党の寄り合い」で「社会主義・共産主義を否定する恒常的連立」であった(的場敏博『戦後日本政党政治史論』[2012]P25)。

自民党は「社会主義・共産主義を否定する」以外とくに思想信条を持たない利益誘導の集まりであることは 1950 年代末から升味準之輔に指摘されたことである(大嶽秀夫著『高度成長期の政治学』[1999])。よって、政策レベルでは自民党は需要側経済学から供給側経済学まで、依存から自立まで 4 つの象限に分布している。しかし、当然のことながら自民党は利益誘導政策をとる議員は絶対多数を占めた。利益誘導政策は有権者を権力に依存させ、財政支出で経済の需要側を動かし、成長・福祉のような目標を達成させるので、図 1.1.4 では第 1 象限に位置する。

自民党の利益誘導について、升味準之輔以降も研究が続けられ、政治学では共通認識となっている。例えば、京極純一[1983]は「庇護と追従の民主主義」、佐々木毅[1986]は「地元民主

主義」、高島通敏[1986]は「保守的な意味での「民主化」(大衆の生活利益の確保)と「近代化」(開発)」、石川真澄・広瀬道貞[1989]は「利益誘導型の政治」とそれぞれ日本政治の特徴をまとめた(石川真澄・広瀬道貞『自民党』[1989]P150)。

政治学の研究は石川真澄・広瀬道貞からさらに前進し、自民党は「利益誘導型の政治」を行うに際して、政権を背景に包括政党化したと認識されるようになった。新川敏光は、渡辺治[1991]の見解を引き継ぎ「自民党長期政権を支えたものが、階級交差連合にあったことを端的に指摘している。自民党は保守勢力のみならず、通常それへの対抗勢力とみなされる労働の一部(もしくは主要部分)の支持を取り付けることができたからこそ長期政権を維持できたのであり、こうした階級交差的支持の動員を可能にしたのが企業主義的労使関係であった」と述べている(新川敏光[2007]『幻視の中の社会民主主義』、P85)。自民党が階級交差連合を実現し、包括政党化した過程は以下のとおりである。自民党初代労相の倉石忠雄は日本生産性本部の路線に沿った労働政策を展開した。倉石忠雄は「労使は本来…共通の地盤の上になりたっている」と労使協調を主張し、「賃金所得者は、最大の消費者であり、賃金問題、雇用問題ひいては労働問題は、直ちに国内市場の有効需要の問題である」とフォーディズム・社会民主主義に沿った認識を示した。倉石忠雄の後、労相となった石田博英は1957～1977の期間中「繰り返し労働大臣を務め、自民党政権の労働行政を築き上げた」。石田博英は健全な労使慣行、雇用政策、最低賃金制度などの政策によって、労働の支持基盤化を実現した。ちなみに、石田労政の背景には、石田博英が主張する自営業層の消滅とプロレタリアートの増大によって自社の得票率が逆転する思想[1963]があることは記しておきたい(新川敏光[2007]『幻視の中の社会民主主義』、P116)。そういったフォーディズムに沿った自民党労政の結果、反体制の労働運動は沈静化し、1960年代には、民間企業の組織人数は同盟が総評を超えた(兵藤釗[1997]『労働の戦後史上』、P255)。社会党への労働者の支持は、1960年の57.6%から1971年の37.5%まで落ちた(升味準之輔[1985]『現代政治』、P616)。

このようにして自民党は、企業社会を助長・補完するような労働政策をとり、階級交差連合を実現し、包括政党化した。自民党は図1.1.4(政策レベルの政治過程)ではほぼ依存－需要側経済学の第1象限に入り、図1.1.3(選挙レベルの政治過程)では利益過程の「福祉」の反対「成長」にあることは既述のとおりである。要注意なのは、図1.1.3の利益過程の「成長」はケインズ主義－フォーディズムの成長で、「福祉」はケインズ主義－フォーディズムの成長がなお汲み尽くせなかった福祉である。自民党は政権を持つので、利益過程で社会党・共産党の支持基盤に切り崩しをかけることができる。この切り崩しは既述の包括政党化のことである。

自民党と違って、社会党は政権を持たないので、自民党ほど利益誘導を行うことができない。それなのに政治家が社会党としてまとまるのは、自民党と差異化をはかることが得票に役立つからである(建林正彦『議員行動の政治経済学』[2004]参照)。この意味において、社会党は自民党に反対する恒常的連立といえよう。前述のとおり、自民党は利益過程において包括政党化するのを受け、社会党は「建設的野党(体制内改革派)の立場を放棄し、1960年代には抵抗政党(反体制派)として純化する」(『幻視の中の社会民主主義』、P51)。すなわち、イデオロギー過程で差異化をはかるしかなかったのである。社会党右派は社会民主主義を主張し、日本の前近代性などの考えがない。社会党左派はマルクス主義労農派とつながって、日本の前近代性を認めない(『日本の政治学』、P164、『社会と法の戦後史』、P44、「戦時中革新と戦後革新自治体の連続性をめぐって」、P100)。ちなみに、社会党は1950年代から左派が強くなり、右派の一部が民社党として分離した後も、左派が主導権を握っていた(『幻視の中の社会民主主義』、P50～81)。社会党はレーニン主義を認めながら、労農派の一段階革命論を主張する(『幻視の中の社会民主主義』、P65、P177)。よって、社会党は日本の前近代性を変革する第一段階革命を認めず、経済の国家管理によって、社会主義革命実現を主張する。政策立案について、社会党の経済

政策ブレーンは和田博雄、勝間田清一など戦前から統制を主張する官僚からなるので、社会党の経済政策は需要側経済学であった。社会党は日本の前近代性(依存)を認めないので、政策レベルのイデオロギーの軸では、積極的に自立政策をとることはない。社会党は福祉による利益誘導を行うので、依存政策をとることはある。ただ、社会党系(労農派系)の革新首長は(東京都美濃部知事、横浜市飛鳥田市長など)自民党の中央直結に対し、住民直結という正反対の主張を出して、実践したので、社会党は自立政策をとることもある。以上で検討したように、社会党は図 1.1.4(政策レベルの政治過程)では主に依存－需要側経済学の第 1 象限に入るが、自立－供給側経済学の第 4 象限に入る部分もある。

共産党は自民党・社会党と違って、議員政党ではなく、組織政党である(政党地方組織の実態は早稲田一読売調査に詳しい)。よって、共産党の政策主張を検討するには共産党の思想をまず検討する必要がある。共産党はマルクス主義講座派とつながって、日本の「前近代的権力構造」を重視し、その変革を革命の第一段階と考えている(『社会と法の戦後史』、P44)。その変革自体は図 1.1.4(政策レベルの政治過程)で自立－供給側経済学の第 3 象限に入るはずであった。しかし、共産党は革命の対象をアメリカ帝国主義と日本独占資本と決め、反対する階級による階級闘争を主張した。選挙レベルでの必要性から、革命の手段が自己目的化され、共産党は反対する階級に受けのいい政策主張を行なった。選挙レベルで自民党と差異化をはかることが必要なことは共産党も社会党も同じであった。実際の政策主張では、共産党は前近代的権力構造の変革をはかる政策ではなく、反自民党で支持を獲得する政策を提唱した。このように、共産党の政策主張は社会党と変わらず、選挙レベルでは福祉による利益誘導と、憲法・平和のイデオロギーであった。政策レベルでも共産党は社会党と同じ状況で、利益誘導で大部分は依存の方にあるが、共産党系の革新首長のなかには、自立の方に入る政策を打ち出した者もある。以上で検討したように、共産党は図 1.1.4(政策レベルの政治過程)では主に依存－需要側経済学の第 1 象限に入るが、自立－供給側経済学の第 4 象限に入る部分もある。

ちなみに、講座派の学者は二段階革命論を主張するが、「近代化を超える」(『戦時下の経済学者』、P196)という思想で、第一段階革命においても自由主義者と連携をとることができなかった。なお、近代化とは思想史の領域で依存に対する自立という主張のことである。

以上で検討したように、日本の左翼政党(社会党・共産党)は選挙レベルにおいて自民党と争う中、差異化をはかる必要があった。労農派(日本の前近代性を認めない)にしても講座派(日本の前近代性を重視する)にしても、マルクス主義の階級闘争(生産関係)を重視し、利益過程・イデオロギー過程で抵抗政党の立場をとった(図 1.1.3)。しかし、有権者に直接訴えることができない政策レベルでは、左翼政党でも自民党でも、政策の方向性の違いはなかった(図 1.1.4)。

政策レベルは問題認識－目標設定－手段選択の過程が必要で、左翼政党にとっては、問題認識－目標設定の過程はマルクス主義の動学理論(史的唯物論)が重要である。抵抗政党(階級闘争の自己目的化)は差異化という政策手段の必要性に迫られ、問題認識－目標設定ができず、政策レベルにおいて違う方向性を打ち出せなかったのである。

一方、与党自民党は業績をつくり、地盤を固める動機が働く。需要側経済学で業績をつくって、依存の政策で地盤を固めるのは自民党にとって都合がよい。よって、暴力的に住民を立ち退かせて公共事業を進める、補助金をばらまいて業界団体・地域でのボス支配を強めるというように、政策実践で需要側経済学と依存の政策は常に融合し、権力を振り回して住民を従順させることである。本論文ではこのような政策志向を依存－需要側経済学として表現する。

以上は政党の政策レベルにおける位置付けを明らかにした。しかし、マクロ政策など経済政策は専門性が高く、政党自身が立案する能力を持たない。政府与党の政策立案には、学者が大きく関与している。以下は政策学者レベルについて検討し、政策立案にあたって政府与党の位置付けを明らかにしたい。

Scheme の政策学者について検討するにあたって、まず経済政策の歴史を簡単に振り返りたい。表 1.1.3 は世界の経済史と経済政策の対応関係を簡単にまとめている。要注意なのは、表 1.1.3 で使われている政府主導、民間主導は意味合いが図 1.1.4 で使われている需要側経済学、供給側経済学と対応している。ただ、ケインズ主義以前は有効需要の概念がなく、需要側経済学などはなかった。また、世界一般は日本の文脈での「経団連による自主規制は政府主導なのか民間主導なのか」といった手段についての議論が少ない。表 1.1.3 は政府主導(経済の自律性を重視しない)、民間主導(経済の自律性を重視する)ぐらいの意味合いで使われている。

表 1.1.3

資本主義の発展段階	原始的蓄積	自由資本主義	独占資本主義
経済政策	後進国における政府主導	19世紀の民間主導	先進国における政府主導 20世紀の民間主導

(出所)筆者作成

原始的蓄積段階は資本主義経済が自律作用(経済法則で循環する)をまだ持たない。その段階で、商人などの資金だけに頼らずに、政府が資金を工業化に投資する政策は、「後進国における政府主導」である。自由資本主義段階は資本主義経済が自律作用を持つようになる(景気循環が始まる)その段階で、政府は経済に介入しない政策は「19 世紀の民間主導」である。

独占資本主義段階に入った後、自営業は自立できなくなり、社会は資本家とプロレタリアートに分かれた。よって、不況でも自営業で生き残ることができるという自由資本主義の調節作用は失われた。また、技術の進歩で巨大な設備投資が必要となり、資本は無限可分かつ連続でなくなり、設備は投資された以上、稼働させなくてはならなくなった。このように、自由資本主義において、生産者は前期の価格しか情報はなく、供給の変動で価格が急激に変動することは、労働者の生存からも、資本家の経営からも耐えられない問題となった。しかし、19 世紀の民間主導政策は経済の自律性に任せる以外処方箋はなかった。そもそも第二次大戦以前の経済学は数学をほとんど使わず、政策当局の依拠とすべき統計データも整備されなかった(『戦時下の経済学者』)。

処方箋を出したのは「先進国における政府主導」である。政府が投資を中心に総需要管理を行い、総供給の変化を安定化して価格を安定化させることである。価格が安定すれば、独占資本は巨大な設備投資をしても、経営が安定し、雇用が安定するのである。ちなみに、「後進国における政府主導」の場合、近代工業も同じく独占状態にあった。政策によって独占資本を守ることは「後進国における政府主導」でも「先進国における政府主導」でも同じである。違いは独占資本に(潜在的)競争があるかどうかである。原始的蓄積段階は近代工業に競争がないので、条件なく独占状態にあるのに対し、独占資本主義段階は近代工業に競争がいくらでもあるので、あくまでも独占資本が安定稼働すればとコストが低い前提で独占状態にあるのである。「後進国における政府主導」は無条件に独占資本を守るので横暴になるが、「先進国における政府主導」はあくまでも低いコストを実現するために独占資本を守るのである。

「先進国における政府主導」は経済・企業にどのぐらい自主権を残すのかによって、統制経済から新古典派総合の経済政策までいろいろの度合いがある。その点は政策手段の問題として後でまた触れることにする。「先進国における政府主導」は大恐慌以降、日本にも入った。文学を使う経済学ではなく、数学を使う経済学として先進的であった(『日本の経済学と経済学者』、P7～P9)。戦前の日本は先進国ではないが、「利潤本位から生産本位」という統制経済の思想は学者・官僚に深い影響を及ぼした(『戦時下の経済学者』)。「先進国における政府主導」は「19 世紀の民間主導」が克服できない問題を解決し、先進であった。

スタグフレーションの後、「先進国における政府主導」は経済成長を実現できなくなった。「20 世紀の民間主導」は経済・企業の主体性を重視し、その主体性が発揮できるよう規制緩和の政策を打ち出した。ただ、「20 世紀の民間主導」において、経済学は数学を使い、統計データも整備された。政策当局は経済を安定化させる政策手段が豊富にある。政策手段もなく、政策手段を使おうとしない「19 世紀の民間主導」と全然違う。

表 1.1.3 の「先進国における政府主導」と「20 世紀の民間主導」は、図 1.1.4 の「需要側経済学」と「供給側経済学」とそれぞれ対応している。要注意なのは、「先進国における政府主導」と「20 世紀の民間主導」(supply-side economics)は欧米先進国の経済政策で、「需要側経済学」と「供給側経済学」は日本の経済政策である。よって、違う問題意識があり、学説史としても同じわけではない。

経済政策一般とは対応関係にありながら、とくに経済開発に関しては、開発経済学という分野がある。戦後の経済開発に際し、世界銀行などの貸出金等は開発経済学の政策提言とリンクしているので、開発経済学の動向は経済開発に大きな影響があった。日本も開発経済学の影響を受けながら、戦後の経済開発を行なった。

開発経済学の流れとして、①Rostow, Harrod-Domar model (構造主義Ⅰ) ②Lewis model (構造主義Ⅱ) ③従属学派④Solow model⑤内生的成長と言った変化があった(『M・トドロの開発経済学』、P83～113)途上国が先進国によって搾取されるという③従属学派を別にすれば、1970 年代以前は①②構造主義、1970 年代以降は④⑤が主流であった。①②は需要側経済学に対応し、④⑤は供給側経済学に対応している。

おおまかに言うと、①②は低開発の本質を資本蓄積不足であると認識している。よって、政府が資本蓄積を促進する政策を取ることを主張する。④⑤は資本蓄積不足を認めながら、資本蓄積を促進する政策の代わりに、全要素生産性を高めるような競争政策を主張する。具体的な内容は前述の供給側経済学・需要側経済学で検討したとおりである。

日本の経済学者の政策参加については、『日本の経済学と経済学者』に詳しく、以下は主に同書にもとづいて検討する。戦後、日本の学者は審議会などにおいて経済政策の形成に直接参加していた(『日本の経済学と経済学者』、P184)。1960 年代後半から、「政策志向の経済学者たちの内部において、古い世代から新しい世代への「世代交代」ともいえるべき一大変化が生じた」(『日本の経済学と経済学者』、P309)。第一世代とは「「産業政策」の策定に積極的に協力する層」で、第二世代とは「それを強く批判する層」である(『日本の経済学と経済学者』、P310)。第一世代の代表的な人物は有沢広巳、中山伊知郎、篠原三代平であり(『日本の経済学と経済学者』、P322)、「競争促進のための独占禁止政策をほとんど評価しなかった」(『日本の経済学と経済学者』、P326)。1968 年の八幡・富士両製鉄合併問題で、小宮隆太郎・建元正弘など第二世代の経済学者が競争政策の立場から第一世代を激しく批判し、第二世代の活動が目立つようになった。なお、上述世代の分け方は第二世代の小宮隆太郎が行なったもので、「第二世代から見れば、第一世代は概して……介入主義的であり、しかもこの世代の人々の政策思想は実際の産業政策にきわめて大きな影響を及ぼした」(『日本の経済学と経済学者』、P326)。政策思想から見て、村上泰亮の 1968 年の発言のように、第一世代は需要側経済学、第二世代は供給側経済学にそれぞれ対応している。「われわれは、2 つの政策的立場の選択に迫られている。その 1 つはいわゆる「新古典派総合」、または「New Economics」の立場で、できるだけ競争原理を活用し、必要に応じてケインズ的な景気政策を用いるというものです。もう 1 つは、統制主義的な立場で、産業ごとにガイド・ラインを敷き、中央計画当局がその立案の調整に当たるという方向です」(『日本の経済学と経済学者』、P331)。なお、「新古典派総合」は供給側経済学なのかという疑問はあるが、1960 年代という時代で、アメリカ経済が日本経済よりはるかに自由であるという一般認識のもとで、アメリカ経済学ぐらいの意味合いであると考えられる。以下は本論文の取り扱う

高度成長期において経済政策形成に参加した第一世代に集中し、その政策思想を検討する。なお、「先進国における政府主導」は「19世紀の民間主導」より大きな進歩を遂げたように、第一世代に属している有沢広巳、中山伊知郎、篠原三代平、東畑精一、近藤康男等は統計データの整備にも大きく貢献し、日本の経済政策の進歩を促進したことは付言しておきたい。

高度成長期、日本の経済政策形成に影響した代表的な学者は、有沢広巳、中山伊知郎、東畑精一であった。この三人はともに経済審議会（経済企画庁長官官房企画課）に10年以上に委員として所属し、中山伊知郎、東畑精一は20年以上所属していた。有沢広巳は経済審議会の後、産業構造調査会（1961）・産業構造審議会（1964）（通産省産業政策局産業構造課）に委員として所属し、同会の中「とくに大きな役割を果たした」産業体制部会の会長を務めた（『日本の経済学と経済学者』、P313）。

有沢広巳は労農派のマルクス主義者である。統計学者なので、蜷川虎三とも知り合っている。有沢広巳はマルクス主義の生産力発展理論を重視し、マクロレベルにおいては資本蓄積の促進、ミクロレベルにおいては企業規模の拡大を主張した。有沢広巳について、マクロレベルでの主張は、「傾斜生産方式」などでよく知られ、ここは主にミクロレベルでの主張に集中して検討する。途上国の経済開発と同じように、戦後日本の経済成長は主に近代工業の成長であった。既述のとおり、有沢広巳は産業政策を所管する通産省の審議会に所属していた。有沢広巳が会長を務めた産業体制部会での討論は通常言われるような形式的なものではなく、政策立案に実際に影響を与えた。ちなみに、有沢広巳の審議会の出席率はよいと定評がある（『日本の統計学』、P162）。通産省の産業政策立案過程でとくに重要なのは、1963年に閣議決定された特定産業振興臨時措置法案（特振法）であった。この法案は国会で廃案となったが、その後も「日本の「産業政策」を裏付けるものとしてしばしば援用された」ように、当時日本の産業政策の考え方をよく表したものである。特振法案は国際競争力の強化のため、日本経済の後進性を克服しなくてはならないと言っている。日本経済の後進性とは「企業規模の過小性」とそれゆえの「過当競争」のことである。よって、「企業規模の拡大」を通じて、「望ましい産業体制」を実現することが特振法案の主旨である。

特振法案の立案当初（担当は企業局第一課長両角良彦（もろずみよしひこ））（『日本の経済学と経済学者』、P328）は「かなり「官僚統制」的なものであったが、部会長有沢をはじめとする部会メンバーから厳しい批判や反論を受けた結果、統制色が薄められ、「官民協調方式」をより明示的に強調する方向に変わっていった。とはいえ、自由化に直面する日本経済の最大の問題点が「過小規模」と「過当競争」にあり、その克服のためには「適正規模」と「有効競争」が必要であるという基本認識に関しては、部会の総意は通産省企業局と全く同一であった。また、そのように企業の合併・集中を政策的に後押しするからには、独占禁止法を緩和するか、またそれを迂回する適用除外立法を行うかといった「独禁法の骨抜き」が必要であるという点についても、関係者はほぼ同一の考え方の上に立っていた（反対したのは東京大学助教授・内田忠夫）」（『日本の経済学と経済学者』、P313）。もっとも、通産省当局は特振法案外貨割当権が自由化でなくなった以降、産業界に対して代わる権限を求めたい強い動機があったという。有沢広巳等の批判を受けた後、特振法案は「官民協調」と言うようになったが、産業界は事実上は「官僚統制」ではないかとなお疑念を抱いた。しかし、産業界は「特振法の背後にある考え方」に反対するわけではなく、むしろ「独禁法の骨抜き」について通産省以上に強い熱意を持っていたという。「産業界は合併やカルテル化を「官僚主導」ではなく、あくまでも民間の「自主調整」によって行いたい……このような産業界の雰囲気を知った通産省もまた、特振法の廃案の後には、その政策運営手法を、「行政指導を通じた産業政策」という、より非強制的・誘導的なものに変質させていくのである」（『日本の経済学と経済学者』、P314）なお、その後八幡・富士両製鉄合併問題で「第二世代」の小宮隆太郎等と激しく論争した経済学者は、篠原三代平であった。篠原三代平は産業政策

の「所得弾力性基準」と「比較生産性基準」を考案した経済学者である(『日本の経済学と経済学者』、P195)。「資本力・技術力の絶対的格差がモノをいう」という主張に見られるよう、有沢広巳と共通し、「通産省の見解にもっとも近い」。この時前面に出て、「資本力」を重視するという通産省の政策的立場を主張したのは、通産省官房企画室長林信太郎、企業局企業第一課長小松勇五郎であった(『日本の経済学と経済学者』、P318)。同じ時期に、マルクス経済学から、竹中一雄、杉岡碩夫、正村公宏等の経済学者は大型合併を批判したことは記しておきたい。彼らは高橋正夫・長洲一二によって1959年に発足した経済分析研究会を拠点に活動したという(『日本の経済学と経済学者』、P318)。ちなみに、財界の方では、川崎製鉄千葉工場をはじめ、八幡・富士両製鉄合併等いくつかの大型合併に中山素平・日本興業銀行頭取(経済同友会代表幹事)が積極的に動かした。

以上で見てきたように、有沢広巳が「官僚統制」に反対したというのは、あくまでも政策手段であり、政策目的ではない。政策目的について通産官僚よりも、むしろ有沢広巳等経済学者の方が詳しくいう。「過小規模」と「過当競争」などの考えについて、有沢広巳は前述「先進国における政府主導」とも通じている。政策レベルの経済政策の軸で見ると、有沢広巳は需要側経済学の方であることがわかる。また、別章「蜷川虎三の中小企業政策」で検討するように、有沢広巳は日本の後進国としての特徴を「二重構造」ととらえ、「適正規模」の実現と「系列化」を目標にする中小企業政策を主張した。これに関しては統制手段こそ使わないが、金融政策などの政策手段を動員し、中小企業を大企業の系列にまとめようとするものである。政策レベルのイデオロギーの軸で見ると、有沢広巳は依存の方であることがわかる。

ちなみに、産業政策に対して、産業界にも意見の対立があったようである。「たしか昭和三十六年ころだったか、……経済同友会系の財界人と、……小林中・桜田武・水野成夫・永野重雄ら財界実力派と称される人たちが、ひそかに話し合って、石坂さんの経団連会長四選を阻止しようと動いたことがある。当時、同友会系の中堅財界人のなかには、資本自由化に対するいささか過剰気味の危機意識から、官民一体の混合経済体制づくりや、財界内部の「自主調整」を強く説く向きがあり、また高度成長過程に生じた反発現象を静態的にとらえて、短兵急に安定成長路線への転換を求める声も高まっていた」。この内、小林中・桜田武・水野成夫・永野重雄は財界四天王と言われ、彼等は石坂泰三に対して、「もっぱら自由化促進論をとらえ、対米協調優先」、「あまりに古典的な自由放任主義だ」という不満も持っていた(鈴木幸夫[ジャーナリスト]による、『新生日本の立役者』、P206)。

石坂泰三は「最後の Old liberalist」と言われるような自由経済の擁護者であった。以下の事例から、石坂泰三は政策手段の統制に反対だけではなく、政策目的を同じくする「自主調整」にも反対したことがわかる。1956年に日銀の山際正道総裁(池田勇人と大蔵省入省同期)が設備投資の一割削減を要請した際、石坂泰三は「日銀総裁はあくまでも一国の中央銀行の総裁であって、時の内閣の御用機関の長であってはならぬ」と批判した。産業界から出ている「自主調整」論について、「経団連は大政翼賛会ではない。資金統制のごときはできない。経団連がそれをやるというのは実際問題として不可能だし、その権限もない」(『新生日本の立役者』、P209)。なお、他の場合においても石坂泰三は似たような発言を繰り返した(『財界とはなにか』、P133、P145、P156、P164、P188)。しかし、石坂泰三は高度成長期の産業界においては特異な存在であった。産業界の主流はあくまでも「自主調整」で、石坂泰三が動かせるものではなかった。例えば、1967年財界は「日本経済調査協議会」(代表委員は植村甲午郎、中山伊知郎、永野重雄)、「産業問題研究会」を立ち上げ、過当競争を研究し、寡占体制強化の提言を行なった。同年、財界は「経済の効率化」を掲げ、産業の寡占化を目標に「経済社会発展計画」を公表した。これで財界は内田忠夫・建元正弘と言った第二世代経済学者と大きな意見対立となった(『日本の経済学と経済学者』、P330)。

産業界と自民党派閥の関連について、吉田茂－宮島清次郎、池田勇人（高度成長）－財界四天王（宮島清次郎系）、佐藤栄作－福田赳夫（反高度成長）－藤山愛一郎（反高度成長）（一経済同友会系）と言った人脈関係があったようである（『財界とはなにか』、P182）。石坂泰三は自由経済擁護の立場から、山際正道や需要側経済学に便乗する立場の財界四天王と対立した背後、池田勇人関係の人脈があったかもしれない。同じ高度成長と言いながら、石坂泰三の主張する企業家任せの高度成長と池田勇人－財界四天王の主張する官民協調の高度成長は以上のように対立していた。同じ安定成長でも、福田赳夫－藤山愛一郎の主張する副作用を防ぐための安定成長と経済同友会系の主張する「自主調整」による安定成長は同じ立場とは限らないのである。いずれにしても、「計画嫌い」で有名な吉田茂以外、高度成長を主張する池田勇人にせよ、安定成長を主張する福田赳夫（ケインズ政策を主張）にせよ、需要側経済学の立場であった。財界の主流も、統制手段に反対しながら、需要側経済学に便乗する立場であった。後で触れるように、このような態度は財界だけではなく、官僚の一部も同じであった。以上のように、財界の呼応が背景になり、有沢広巳等が主張する産業政策が打ち出されたのである。以下では中山伊知郎、東畑精一の経済政策を検討したい。

中山伊知郎は戦前において、マルクス経済学に対し、純粋経済学を主張した。ドイツ留学の際、中山伊知郎はシュンペーターに学んだ。帰国した後、中山伊知郎はケインズ経済学から大きな影響を受けた。中山伊知郎は『一般理論』出版後すぐゼミの教科書に選び（1936年）、本人の回想によると、「純粋経済学の理論から実際政策へのあしがかりを模索していた私は、この言葉（安定と進歩）によって一挙に理論と政策との垣根を乗り越える用意を手にした」（『日本の経済学と経済学者』、P263）。中山伊知郎は財政・金融政策による完全雇用と経済成長の達成をケインズ経済学の最大の貢献と見て、ここから経済政策が可能になったという。ちなみに、この変化はすなわち前述「19世紀の民間主導」から「先進国における政府主導」への変化である。中山伊知郎の経済思想は「ケインズ主義」というように単純ではないが、中山伊知郎の主張する経済政策は基本的にはケインズ経済学で、「需要側経済学」であった。ちなみに、中山伊知郎は外国の研究者にマルクス経済学者と誤解される（Sheridan、『日本の経済学と経済学者』、P6）ぐらい、マルクス経済学が教養であった時代の経済学者である。たとえ1968年小宮隆太郎との対論の中、中山伊知郎は大型合併推進の理由として、以下のようにマルクス経済学の「独占化」を基本にしている。「世界は独占化の形相を深め、企業は巨大化し、企業の連合も存在する。巨大企業は、国のナショナリズムを背景にして独占的傾向は強い。その意味で左の連中がいうように、独占資本主義の時代ということができるかもしれない」（『日本の経済学と経済学者』、P326）。なお、独占化・系列化の指導と促進によって、生産力の発展をはかるという考えは、マルクス経済学者の有沢広巳も同じである。

中山伊知郎と有沢広巳の違いについて、1950年頃中山伊知郎と有沢広巳・都留重人の論争から読み取ることができる。詳細は『日本の経済学と経済学者』、P366～275参照であるが、主な区別は、中山伊知郎が日本産業の国際競争力を楽観的に見て「貿易主義」を主張するのに対し、有沢広巳・都留重人は日本産業の国際競争力を悲観的に見て「国内開発主義」を主張するのである（「貿易主義」、「国内開発主義」は中山伊知郎がつけた名前）。このように、「中山の貿易主義は、いわば輸出志向の開発主義であり、古典は＝新古典派的な自由貿易主義と全く似て非なるものであった」（『日本の経済学と経済学者』、P326）。

中山伊知郎が経済政策に及ぼした影響について、まず1959年1月1日に読売新聞に「賃金二倍を提唱」を寄稿したことは有名である。中山伊知郎の考えは本人の回想によると、「賃金を倍加するにはその前提条件として生産力を倍にしなければならない。その生産力の増強には資本の蓄積が要る……二倍の賃金という目標は先ず労使の共同目標として、やがて国の政策目標として、具体的な日本経済の未来像への有効な一歩となりうるものとする」（『日本の経済学

と経済学者』、P256)。このように、中山伊知郎の発想は明らかに資本蓄積の促進と労使協調という需要側経済学思想にもとづいている。後にこの構想は池田内閣に取り上げられ、賃金はサラリーマンにしか訴えることができないので、所得倍増計画と名前を変えたのである。大来佐武郎が「中山先生には経済審議会の総合部会長として、所得倍増計画作成などの実質的な指導者として大変お世話になった」と回想しているように、中山伊知郎は経済企画庁の計画作成を指導したのである。経済企画庁案は、年率7.2%で10年間2倍にするものであった。これと平行して大蔵官僚の下村治は10%の成長率を主張し、論争となったが、下村治の発想は中山伊知郎と同じものであった。最後には、池田内閣は9%を採用した。所得倍増計画は産業政策として、「産業構造高度化への誘導」と打ち出し、財政金融政策など間接的な手段を使って計画目標を実現するとされた(『日本の経済学と経済学者』、P202)。

所得倍増計画のほか、中山伊知郎は委員・会長として1946～1961年まで中央労働委員会に在任し、労使協調の樹立に大きな影響を及ぼした。ちなみに、中山伊知郎が中労委に就任した直接の契機は、厚生省労政局(のち労働省)に務めた教え子の富樫総一(のち労働事務次官)の説得であったという(『日本の経済学と経済学者』、P277)。中山伊知郎が中労委に在任中、政府代表としてILO総会への出席など、生産性運動に最初から関わった。1955年生産性本部設立に際して、中山伊知郎は永野重雄とともに副会長に就任した(会長石坂泰三、専務理事郷司浩平)。生産性運動の基本である生産性三原則も中山伊知郎の発想によるという(『日本の経済学と経済学者』、P283)。

ほかには、中山伊知郎は通産省の「産業合理化審議会」にも所属し、産業政策の立案に参加した。中山伊知郎は「通産省の政策をほぼ全面的に支持していた(『日本の経済学と経済学者』、P15)。

以上で見てきたように、政策レベルから見て、中山伊知郎の主張する経済政策は需要側経済学であったことがわかる。以下は東畑精一について検討したい。

東畑精一はとくに高度成長期の農政に大きな影響を及ぼしたようである。東畑精一はアメリカ留学中、制度派経済学で有名なコモンズに学び、後にドイツに行き、中山伊知郎といっしょにシュンペーターに学んだ。東畑精一はシュンペーターにより、経済発展の主体は「企業者」で、「単なる業主」ではないという思想を学び、1936年に書いた『日本農業の展開過程』においてすでに日本農業の主体を分析した。

戦後直後の第一次吉田内閣で、吉田茂は農林大臣としての入閣を東畑精一に求めたが、東畑精一は政治に対する違和感から辞退した。しかし、代わりに東畑精一は和田博雄農林大臣の下、農業総合研究所の創設(1946年)を受け持った。農業総合研究所は当時、官庁研究所のうち、唯一社会科学の研究所であったという。東畑精一本人の回想によると、とくに以下の3点に力を入れた。

①当時まで日本農業には農作業があつたが、農業経営というような農業主体を重視する観点は薄弱であつた。……自らの才能、選択能力を活用する農民が必要である。その意味で経営学や簿記学を重視する研究に当たること(そのために採用した人:)大槻正男、加用信文

②農林省には経済学がほとんどなかった。……(そのために採用した人:)馬場啓之助、近藤康男

③技術に習熟したものが経済学の分野に割り込んで新局面を開拓すること。過去の日本ではこと両分野が分離されすぎていた。……(そのために採用した人:)細野重雄、戸寿雄

(『日本の経済学と経済学者』、P294)

その後、東畑精一は河野一郎農林大臣の発想で設置された農林水産技術会議(1956)の議長を務めた(1956～1963)。東畑精一は手労働的器具ではなく、大農場向きの農業技術の研究、そして技術者の地位を高めることに力を入れた。

東畑精一は戦前から農業生産に従事する人々は「単なる業主」で、「企業者」ではないと認識した。この言葉はシュンペーターから来た。「単なる業主」とは「単純生産的努力」をする人のことである(『日本の経済学と経済学者』、P303)。この問題意識は東畑精一が一貫して持っていた。1959年に、東畑精一は農業基本問題調査会会長(事務局長は小倉武一)に就任し、答申が1961年の農業基本法となった。その後、この会は農政審議会と名前を変え、東畑精一は引き続き議長をやって、農業構造改善事業を指導した。以上で見てきたように、「企業者」を育てる東畑精一本人の発想は政策レベルから見て、供給側経済学であることがわかる。ただ、後で検討するように、農林省の本流が需要側経済学の中、東畑精一の簿記・技術指導を重視する立場は政策に反映されなかった。逆に、農業構造改善事業は農民の要望を考えず、全国一律に農業大規模化や選択的拡大(肉、牛乳などの増産)政策となった。結果として、東畑精一が主張する経営主義ではなく、逆に農民を生産主義の方向へと押し進める政策となった。なお、東畑精一は農業基本法をつくる際の考えを以下のように回想している。「高度成長とともに農民の離村が盛んとなり、これは彼らが今まで耕作していた農地を捨てることであり、それが農村にのこっているものの経営規模の拡大に役立つであろうと考えられた」(『日本の経済学と経済学者』、P297)別章で触れるように、東畑精一の農業大規模化、生産主義から経営主義へという理念自体は蜷川虎三が賛成であった。ただ、労働・社会保障が不安定な中、農民は農地を手放したいのかという疑念は、蜷川虎三が農業基本法制定の時から持っていた。

以上は経済政策の代表的な学者、有沢広巳、中山伊知郎、東畑精一の政策思想と政策への影響を検討してきた。有沢広巳、中山伊知郎は需要側経済学で、東畑精一は供給側経済学であった。総じて、日本の戦後第一世代の経済学者は需要側経済学で、アメリカの経済学者Martin Bronfenbrennerの評論のような状況であった。「日本の経済学者は教室では自由交換・自由貿易を基礎とする経済学を教える一方で、審議会のようなところでは操業短縮などのカルテル形成に手を貸すという、分裂症を患っている」(『日本の経済学と経済学者』、P6)。実際には、その時代、世界の経済政策が「19世紀の民間主導」から「先進国における政府主導」に発展してまもなく、「1970年以前には「政府の失敗」という観念は存在しなかった」(『日本の経済学と経済学者』、P14、P208)。こういう経済学史の背景もあり、高度成長期の日本は需要側経済学が主流であった。

政策立案は政策学者だけが担うわけではない。中央官庁には「官庁エコノミスト」と言われる人材もいるし、政策立案能力もある。以下は政策レベルから、中央官僚の傾向を検討する。

Schemeの中央官僚について検討するにあたり、まず日本行政の戦前から戦後の変化を見ておきたい。1950年代には、升味準之輔がすでに官僚における「牧民派」の衰退と「研究派」の台頭を指摘した(『大戦間期の政党と官僚』参照)。このうち、「牧民派」とは内務省を中心にする、横割の総合行政官僚であり、「研究派」とは各経済省庁の縦割の専門行政官僚である。当然ながら、「研究派」の台頭に伴うのは予算査定を担当する大蔵省の台頭である。最近の研究によって、日本行政の地域ごとに総合行政を行う横割から分野ごと専門行政を行う縦割への変化は1930年代後期から始まったことが分かった。統制経済化に伴って、行政の専門性が高まり、内務省に対して、各分野の統制を担当する経済省庁の立場が上昇した。このことは、「機能的集権化」(『日本の中央－地方関係』、P134)、人事による支配(内務省)から予算による支配(大蔵省)(『内務省の政治史』、P8)、「総務的行政機能の分裂」(『内閣政治と「大蔵省支配」』、P39)というように、各分野の研究によって明らかになった。

縦割になった戦後の日本官僚について、本人が1955年入省のキャリア官僚である佐竹五六(さたけごろう)は「革新官僚の系譜につらなる」ものとして、本流を「国土型官僚」と名づけた。ちなみに、「国土型官僚」はマクロ経済学の勉強ができたため、「革新官僚よりも「実効性」ある政策を持つとも指摘されている(『内閣政治と「大蔵省支配」』、P45)。対して、佐竹五六は1970年

代以降、本流は「リアリスト官僚」になったという。「国土型官僚」というのは、「あるべき理想の状態」を持つ官僚で、「リアリスト官僚」というのは「あるべき理想の状態」を持たない官僚である。具体的には、「国土型官僚」は「統計数値の分析や実態調査などを通じて事柄の客観的な実相を明らかにするとともに、組織のパラダイムとなっている一定の理念によって現状を評価し、これを理念から導かれる理想の状態に誘導するための措置案を策定する」、対して「リアリスト官僚」は「問題処理の上で発言力を有する利害関係団体などのキーパーソンの問題処理に関する意向を確かめ、極力既往の制度の論理に則した形で利害関係団体の受容しうる試案をまとめ、円滑に処理手続きのクリアーをはかる」という(『体験的官僚論』、P97)。なお、佐竹五六は「国土型官僚」が高度成長期に対応し、「リアリスト官僚」がそれ以降に対応しているという。以下は本論文の対象である高度成長期を中心に検討する。

「国土型官僚」の政策思想はケインズ主義である。先に検討したように、「19 世紀の民間主導」から「先進国における政府主導」と先進国の経済政策が変わり、「戦後の欧米諸国は、完全雇用・有効需要管理・景気循環的な財政出動を中心とするケインズ主義的経済政策を採用し、ここでは経済計画ないしは財政計画が重要な政策手段となり始めていた。こうした諸外国の動向に影響を受けて、1950 年代以降、経済計画の導入が様々な観点から主張された」(『内閣政治と「大蔵省支配」』、P63)。

省庁別に見ると、農林省には農政派(石井英之助・和田博雄・東畑四郎(東畑精一の弟)・小倉武一(おぐらたけかず)・大和田啓気(おおわだけいき)など)と物動派(重政誠之、楠見義男、前谷重男、安田善一郎など)と違う流れがあった。農政派というのは佐竹五六のいう「国土型官僚」で、物動派というのは佐竹五六のいう「リアリスト官僚」にあたる。高度成長期において、農林省は農政派が主流で、「基本法農政」を行なった。ただ、広川弘禅は 1952 年に食糧行政経験のない東畑四郎(農政派)を食糧庁長官に起用し、「農政派と物動派の結婚」と言われる人事で、米の規制撤廃の布石と言われる。そして、河野一郎は 1961 年に安田善一郎(物動派)を起用し、自由経済志向の農政を進めようとした。河野一郎のような商業的農業・自由経済の強い信念を持つ農相もあったが、ほとんどの農林大臣も農政派に乗っかって、その線に従う舵取りをした(『内閣政治と「大蔵省支配」』、P52)。河野一郎であっても、進めた米の統制撤廃と農業団体再編成は「農協の強力な反対と農林官僚の積極的協力が得られなかったため、いずれも挫折した」(『体験的官僚論』、P163)。なお、農林省の政治過程は著者が農林官僚の『体験的官僚論』に詳しい。

農林省と似たように、通産省には民族派(国内開発派)、国際派といった流れがある。民族派というのは佐竹五六のいう「国土型官僚」で、国際派というのは佐竹五六のいう「リアリスト官僚」にあたる。「政治的には通産省の「国内開発派」が産業政策の主導権を握って……経済計画と国家介入による自足的な国内開発を進めた。1960 年代初頭、タクシー業界の要請で、運輸省が自動車輸入促進措置を検討したが、通産省の反対で挫折した。「こうした政治的対立の中、輸入代替・輸出振興のための重化学工業化を目指した国内開発派が政府部内でも優位を確立した」(『戦後日本の市場と政治』、P42)。福田一通産大臣は 1963 年に、前回事務次官推薦の佐橋滋ではなく、「自由経済志向」の今井善衛(国際派)を事務次官に任命した。しかし、今井善衛の後任に佐橋滋が事務次官になったように、通産省は 1970 年代まで民族派が主流であった。なお、通産省の政治過程は川北隆雄著『通産省』に詳しい。とくに、通産省は人事においても戦前とつながっていたという研究がある。戦前において、統制政策で有名な吉野信次(ちなみに、吉野作造の弟)の影響下にある商工官僚は高度成長期にわたって政策を策定し、1970 年代で引退したという(「政策概念としての「近代化」の再検討」、P19)。

「大蔵省においては、派閥対立にまで発展した大臣による人事介入が少なくとも表面化しなかったために、農林、通産省のケースとは同列に論じられてこなかったが、人事異動が政策志向の

差異を生み出した構造に関しては……全く共通」しているという(『内閣政治と「大蔵省支配」』、P58)。戦後主計局長のキャリアを見ると、1974年竹内道雄以前と以後はキャリア・パターンの変化があった。1974年以前は主計局で主計局のみで課長ポストを経験したグループ(河野一之、石原周夫、佐藤一郎、村上孝太郎、相澤英之)と主計局で全く課長ポストを経験していないグループ(野田卯一、森永貞一郎、石野信一、谷村裕、橋口収、竹内道雄)が交代して主計局長を務めた。1974年以降はほぼすべての主計局長は主計局の課長と他局の課長をともに経験して主計局長になるようになった。これを持って、1970年代以前の大蔵省には「主計局官僚」と「官房型官僚」の流れを観察できるという。「主計局官僚」は「日々個々の査定の中に身を沈め」、経済学の研修がない当時、「熟練技術の政策が強い」。対して、「官房型官僚」は「マクロ経済学の枠の中に財政・金融を位置づけるため……主計局の予算案に対しては、その経済効果をめぐって批判的な態度を取りうる」。ちなみに、「こうしたマクロ経済学分析を理論的に指導したのは……下村治であった」という。下村治は池田勇人のブレーンとして有名で、後藤誉之助、大来佐武郎など経済企画庁の官僚が主張する「格差是正」しながらの経済成長に対し、「極大成長」を主張した(『内閣政治と「大蔵省支配」』、P231)。下村治は戦中の経験で「統制やったらとんでもないことになる」(『内閣政治と「大蔵省支配」』、P44)と手段としての統制を否定しているが、総需要管理政策を主張している。下村治は「経済変動の乗数分析」(1956)という博士論文(安井琢磨審査)において、「いかに対策を処方するかということを直接の職務上の問題としたとき、最も大きな助けとなったものはケインズの理論」という(『内閣政治と「大蔵省支配」』、P57)。下村治は「主計局で予算編成にあたる官僚というか職人からすれば、本当に経済は際限もなく成長するんだろうか、いい気になって外貨が底をついたり、歳入財源がなくなったら大変だぞ、という考えで予算編成に当たっていた」と回想し、ケインズの志向の「官房型官僚」と財政均衡主義の「主計局官僚」と政策志向の違いを表している(『内閣政治と「大蔵省支配」』、P58)。

以上のように、戦前の横割(総合行政)から戦後の縦割(専門行政)と行政体制が変わった。専門行政を担う経済省庁では、高度成長期にわたって、ケインズの志向だけではなく、手段としても統制を好んだ官僚が主流であった。専門行政の予算を査定する大蔵省では、財政均衡主義の「主計局官僚」と拮抗しながら、ケインズの志向の「官房型官僚」が台頭した。

総じて、「主計局官僚」が財政均衡主義というブレーキをかけながらも、高度成長期の中央官僚は需要側経済学の政策志向であった。

とくに、政治学で官僚の行動原理は①予算最大化②権限最大化③天下り先確保と認識されている。その原理の背後はもちろん責任・リスクの最小化がある。高度成長の前提で、予算総額は増えつつある。その中、需要側経済学の政策で業績をつくり、①予算最大化②権限最大化③天下り先確保に務めながら、依存の政策で責任・リスクの最小化をはかることは官僚にとって好都合である。高度成長期で、官僚は依存－需要側経済学の政策に親和的であった。

1.1.4 第1節のまとめ

政策レベルにおいて、政党、政策学者、中央官僚に分けて検討してきたように、高度成長期の政府与党は依存－需要側経済学の象限に位置していた。美濃口武雄・野口旭は高度成長期の政策を「政府の力を用いた経済開発主義」、略称「開発主義」(『日本の経済学と経済学者』、P275、P326)、渡辺治は「開発主義国家」(『高度成長と企業社会』、P110)とまとめたのと同じことである。

なお、「開発主義」という言葉は日本の経済思想学者の間で広く受け入れられているようである。代表的な「開発主義」の定義として、村上泰亮の定義を引用すると、「開発主義とは、私有財産制と市場経済(すなわち資本主義)を基本的枠組みとするが、産業化の達成(すなわち一人あたり生産の持続的成長)を目標とし、それに役立つ限り、市場に対して長期的視点から政府が介入することも容認するような経済システムである」(『近代日本の社会経済学』、P217～245)。ほかの

場合、「開発主義」の定義も似たようなものである。この定義では、政策手段が統制か自由市場かは問題ではなく、政策の目的が供給力(すなわち一人あたり生産)の経済政策を「開発主義」と呼んでいることである。本論文で定義している「需要側経済学」と同じであることがわかる。本論文はあえて「開発主義」という言葉を使わないのは以下の理由がある。第一に、「開発主義(Developmentalism)」という用語自体は、以前からとくにラテン・アメリカの政治体制を特徴づけるために政治学者たちに用いられていた」と用語自体が紛らわしいことである(『近代日本の社会経済学』、P242)。第二に、「開発経済学」のように、「開発」自体は経済などの発展を促進させる政策の総称である。八木紀一郎が「発展過程の諸国にしばしば見られる」と「開発主義」の時代を規定しているように、「開発主義」という概念自体も「開発経済学」と同じ意味合いの「開発」を使っている(『近代日本の社会経済学』、P217)。市場友好型アプローチ(『M・トダロの開発経済学』、P106)の開発経済学もあるように、「開発」自体は政府主導などの意味合いはなく、特定の政策志向の名前としては不適切である。

「開発主義」と同じ概念として、「国家統制主義モデル」という言葉もある(『M・トダロの開発経済学』、P105)。本論文は「国家統制主義モデル」を使わないのは、日本において「統制」という言葉は政府が需給・価格などに直接介入する政策手段を指す場合が多い。前述のように、有沢広巳や下村治はケインズの志向でありながら、「統制」を厳しく批判している。用語の紛らわしさを避けるため、本論文は「国家統制主義モデル」も使わない。

以上の理由で、本論文は「需要側経済学」という言葉を使っている。その意味合いは「開発主義」や「国家統制主義モデル」と同じである。1.1.3 政策レベルの日本政治の対立軸の結論、経済政策の軸から見れば、高度成長期の政府与党は需要側経済学の側にあるというのも、先行研究と同じである。

都道府県政を研究対象にしているゆえ、社会工学が社会を層に分けて分析する手法を政治の対立軸に導入したのは本論文が最初である。高度成長期政治の対立軸について、選挙レベルでの議論を整理し、利益過程とイデオロギー過程にまとめたのは本論文が最初である。そして、選挙レベルのほか、有権者・圧力団体と直接関係を持たない政策レベルの対立軸を描いたのは本論文が最初である。本論文は蜷川虎三の開発政策について、選挙レベルでの通説を検証し、政策レベルでの位置付けを明らかにする。なお、政府与党が選挙レベル・政策レベルにおける位置付けは本節で検討したとおりで、図 1.1.3、図 1.1.4 が示している。詳しい検討は次節に譲るが、高度成長期では、都道府県の政治状況一般も中央と同じである。

表 1.1.4

依存－需要側経済学(政府与党)		自立－供給側経済学(蜷川虎三)	
積極財政(V)	産業政策(Ⅱ、Ⅲ、Ⅳ)	均衡財政(V)	競争政策(Ⅱ、Ⅲ、Ⅳ)

(出所)筆者作成

本論文の構成は表 1.1.4 の示すとおりである。なお、福祉政策を入れなかったのは、福祉政策・公害政策・教育政策などが開発政策の範疇に入らないからである。格差・公害などの副作用を防ぎながら開発を進めるのが、蜷川虎三の言うところの開発政策であるが、すでに発生した副作用に対処するのは福祉政策である。いわばセーフティネットである。本論文は蜷川府政の経済政策とその裏付けとなる行政投資・財政運営を検討することで、開発政策をほぼ網羅している。まず、工業開発(第二章)、中小企業(第三章)、農業(第四章)と3つの分野に分けて保守与党と蜷川虎三の経済政策の違いを検討する。その上で、第五章で保守与党と蜷川虎三の行政投資・財政運営を検討する。「産業政策」という言葉使いについては、「産業政策とは、通産省が行

う政策である」(貝塚啓明、『日本の経済学と経済学者』、P331)と言われるように、日本では「産業構造政策」のことを「産業政策」と呼んでいる。

要注意なのは、本論文は蜷川京都府政(1950～1978)が研究対象なので、対象となる期間が高度成長期であることである。よって、本論文の問題意識は近代化であり、グローバル化ではない。高度成長期の日本には、「20 世紀の民間主導」(supply-side economics)がなかった。すなわち、蜷川虎三の政策の対立物はあくまでも依存－需要側経済学である。蜷川虎三の政策は思想としては「20 世紀の民間主導」(supply-side economics)とも対立しているが、政策実践上存在しなかったものと対立することは現実上ありえないので論じない。ここで独占について注記しておく。高度成長期の場合は、独占資本が政治権力と結合して、公共事業拡大を促すなど、政治のルートを通じて利潤の獲得をはかることである。高度成長期以降の場合は、独占資本が自らの力で分野を拡大し、政治が邪魔をしない、すなわち規制緩和を求めて利潤の獲得をはかることである。つまり高度成長期と高度成長期以降とで、「反独占」の内容は異なるのである。以上の問題意識の下、本論文は政策レベルの経済政策の対立軸に、需要側経済学と供給側経済学だけを入れた。あくまでも高度成長期を表す図なので、図にある供給側経済学には supply-side economics を含んでいない。supply-side economics は高度成長期に存在しなかった。

なお、蜷川虎三は戦後日本の中小企業政策を作り上げた Key person なので、本論文は第 2 章「蜷川虎三の中小企業政策」において、中小企業政策に関する政策思想の比較を行なった。供給側経済学という概念について、時代を無視して内容だけを取り出すと、清成忠男(彼は supply-side economics の立場である)は供給側経済学の範疇に入る。しかし、政策思想として同じく供給側経済学に入りながら、蜷川虎三(マルクス経済学)は清成忠男(彼は supply-side economics の立場である)と対立していることが第 2 章の検討でわかる。ただ、これはあくまでも政策思想としての対立であり、蜷川虎三の生きた時代は清成忠男の政策思想が現実上の政策実践にはならなかった。

以上のように、本論文は蜷川虎三の政策思想が供給側経済学に属すると示すが、蜷川虎三の政策思想が supply-side economics と同じであるという意味では全然ない。本論文の範囲では supply-side economics は現実には存在しなかったので検討しなかったのである。

1.2 高度成長期の政治における知事職

1.2 では表 1.1.1 に従い、政党、知事、都道府県官僚に分け、Niche(都道府県)の政策を検討したい。

1.2.1 政党と知事は違う

Niche の政党について、日本では中央と地方とで政党の選好に大きな差異は見られなかった。したがって、都道府県政党の検討はここでは省略する。都道府県の政党の政策は前述中央の政党の政策と同じである。

Niche の知事について、片岡正昭の研究によると、政党が推している知事候補はその党と合致する政策理念を持っているわけではなく、選挙に勝てそうな人間であることが重要視されてきた(『知事職をめぐる官僚と政治家』参照)。『歴代知事 300 人』によって公選知事全員の経験を確認すると、同じことがわかる。知事の政策志向は支持政党とあまり関係なく、むしろ知事の政策志向によって、支持政党が革新から保守・相乗になることが多い。例えば、自治事務次官経験者の長野士郎は社会党・公明党・民社党・共産党の革新統一候補として、1972 年岡山知事選に出馬した。選挙の結果、内務省の先輩に当たる現職の加藤武徳(加藤六月の兄)を破って、当選したのである。当の長野士郎というのは、「長野さんが革新なら、自治省には、保守は誰も居ない」と

自治省内で言われるほどの人物である(『自治官僚』、P36)。この知事選の背景には、岡山選出の加藤六月(福田派)と橋本龍太郎(田中派)の派閥対立があり、田中派は福田派と抗争するため、事実上長野士郎を応援したのである。京都府の場合でも、似たように、首長候補と支持政党の政策志向は関係ない。例えば、1970年代、綾部市の革新市長・羽室清(1970～1982)は綾部出身のサンデー毎日編集長・四方洋に、次期市長選で後継者にするという約束を示して副市長職を勧めた。四方洋は禅譲ではなく、自ら出馬して市長に選ばれたので断った。次期市長選の前、今度は保守陣営のほうから、四方洋に羽室清の対抗馬としての出馬要請が来た。四方洋は一旦綾部に戻り、隣の福知山市の保守市長・塩見精太郎も説得に来たが、政治事情で四方洋は保守陣営からの出馬を断った(2014年1月、四方洋に聞き取り)。実は、当の羽室清はグンゼの一族であった。その後府議会議長、綾部革新市長となった経緯がある(『賀茂川』参照)。蜷川虎三本人も三選(1958年)の際、京都1区(京都市)選出の小川半次代議士(福田派)の仲介で、東京の参議院会館で松野鶴平に会い、自民党推薦を受けたことがある。支持政党によって、革新知事、保守知事という分け方はあるが、あくまでも支持政党のことで、知事本人の政策志向とは別物である。

曾我謙吾・待鳥聡史と砂原庸介は各自全都道府県を対象に、知事の革新・保守と補助金など諸収入・教育費など諸経費との相関関係を分析した。曾我謙吾・待鳥聡史の分析開始期間は1960年であり、砂原庸介は1975年である。推定式が違うので、同期間においても(1975～1990)、2つの研究は異なる推定結果になっている。そして、革新知事の標本数の少なさもあり、両分析はともに革新は福祉重視、保守は公共投資重視と言った、革新・保守知事の政策上の違いを見い出せなかった(『日本の地方政治』、「地方政府の政策決定における政治的要因」参照)。このような悉皆分析の結果は前述知事選の状況を裏付けており、支持政党と知事本人の政策志向とは別物である。

蜷川虎三は革新知事であった。しかし、前述のとおり、必ずしも革新知事はグループとして何か特定の政策志向を持つわけではない。また、同じ「革新首長」でも一枚岩ではない。社共路線の流れ(社会党では全野党共闘・階級闘争派、蜷川虎三など)と社公民路線の流れ(社会党では構造改革派、飛鳥田一雄、美濃部亮吉など)がある。自治体関係における現れの1つは1970年代自治体研究の市民－住民論争であった。松下圭一、篠原一等東日本の学者は「市民」という言葉を使ったのに対し、西日本の学者は「住民」という言葉を使っていた(『市民社会論』、P7)。蜷川虎三が「住民」という言葉を使った背後にも、社共か社公民かという路線の違いがあったかもしれない。

後に社会党委員長として社公民路線を進めた飛鳥田一雄のブレーンとして活躍した鳴海正泰は2012年に、「戦時中革新と戦後革新自治体の連続性をめぐって」という論文を発表し、社公民路線の流れにある革新首長のつながりを詳細に記した。これによって、マルクス主義労農派－革新官僚－社公民路線という系譜が明らかになった。以下はこの論文に沿って、前述の有沢広巳、松下圭一なども含めた系譜を見ておきたい。

「旧制二高ではとくに社会主義運動が盛んであった」。有沢広巳(法政大学長、大内グループ)、坂本勝(兵庫県知事)、鈴木東民(1955年釜石市長に当選)、門屋博、高橋正雄(大内グループ)、島野武、鵜飼信成等はみんな二高出身で、門屋博は共産党転向派のほか、全員がマルクス主義労農派であった(「戦時中革新と戦後革新自治体の連続性をめぐって」、P101)。

社会党系の首長の選挙母体として、東京都制調査会という団体は1955年に設立された。主な構成員は門屋博(島野武の兄・水野成夫と共産党獄中転向派、軍部に協力)、水野成夫(転向後軍部に協力、国策パルプで財界四天王の一人、産経新聞社長)、小森武(活動家、門屋博と子供同士が夫婦)、稲葉秀三(革新官僚、戦後は産経新聞社長)、高橋正雄(門屋博と二高で同期、大内グループ、小森武と関係深い)、島野武、鵜飼信成(東大法学部教授、島野武と二高

で同期)、今井一男(大内グループ、戦後は経済審議会等委員)ほかは労組幹部等である。1962年には、大内兵衛、大島太郎(専修大学、地方自治センター会長、なお、同センターは社会党地方政治局)、松下圭一(法政大学)、阿利莫二(法政大学)等が新たに都制調査会に参加した。1950年に社会主義協会(社会党左派の理論的支柱)を立ち上げた大内兵衛、向坂逸郎、高橋正雄のうち、階級闘争を主張する向坂逸郎と構造改革の大内兵衛、高橋正雄が対立し、大内兵衛、高橋正雄だけが都制調査会に入った(「戦時中革新と戦後革新自治体の連続性をめぐって」、P116)。なお、美濃部亮吉(大内グループ)は戦前から人民戦線事件(労農派)の逮捕などで、門屋博、高橋正雄、島野武、小森武と結びついた。

なお、都制調査会の資金は水野成夫、南喜一(同じく共産党転向派)が暗に提供し、島野武が革新派から仙台市長選に出馬するとき、水野成夫が率先して応援した(「戦時中革新と戦後革新自治体の連続性をめぐって」、P104)。

1963年9月に、仙台市長・島野武と横浜市長・飛鳥田一雄が相談し、全国の革新市長の集まる組織をつくる準備を進めた。同月、島野武の呼びかけで、革新市長のはじめての集会在東京で開かれた。参加者には仙台市長・島野武と横浜市長・飛鳥田一雄のほか、大阪市長・中馬薫(ちゅうまかおる)、北九州市長・吉田法晴など西日本の市長もいた。1964年11月に飛鳥田名で社会党系の28の市長に呼びかけ、革新市長の組織を作り上げた。その組織は社会党の構造改革路線(共産党を排除する社公民路線)に沿ったもので、「西日本の市長と話し合いが進んでいないことに加え、社共統一グループの動きをみるためであった」ため、東日本革新市長会と名付けた。個人として参加した唯一の国会議員は社会党の江田三郎(構造改革路線の代表者)であった。その後、この組織は会員を増やし、全国革新市長会と名乗った(「戦時中革新と戦後革新自治体の連続性をめぐって」、P119)。

詳細は別章に譲るが、都市計画法「線引」の際に、京都府農業会議は横浜市など革新自治体と連携があった。美濃部亮吉の初選に、蜷川虎三は応援演説をした。しかし、蜷川虎三が記者会見で公開に美濃部亮吉批判を行うなど、両者はあまり仲よくない。東京で応援演説中、蜷川虎三は美濃部亮吉の人物像について聞かれたとき、「蒸留水みたいな男」と言ったのは有名な話である。対話集会・財政戦争など美濃部亮吉の政策について、蜷川虎三は批判を公言した(『革新自治体その構造と戦略』参照)。革新首長を単一のグループにして、何か共通の政策志向を見出そうとするのは注意が必要であると筆者は考える。

とくに東日本の革新首長は、戦前の革新官僚の流れを受け継いだことは、鳴海正泰論文で明らかになった。岸信介は最初、社会党入党を考えたように、むしろ吉野信次、岸信介、椎名悦三郎、植村甲午郎、有田八郎(戦前の外相・革新官僚、1955年東京都知事選の社会党立候補者)など戦前の革新官僚と東日本の革新首長との政策志向が近いかもしれない。

以上のように、全都道府県知事の政策志向と政策実践を類型化するには、さらなる研究が求められている。しかし、日本は都道府県行政に関する研究自体が1970年代から始まったもので、研究蓄積も少ない(『日本の政治学』参照)。高度成長期において、日本には国政と区別されるような都道府県行政自体は存在しなかったと認識されている。この認識はかなり実態をつかんだもので、1970年代以降逆説として登場した村松岐夫の「水平的政治競争モデル」も、中央からの財源獲得競争を指摘しているのであり、政策自体の競争ではないことに変わりはない。つまり、都道府県行政は地域にあうように、政策を立案したり調整したりして行政サービスで競争するゲームではなく、中央からいくら補助金等を獲得したかと分捕り合戦のゲームである。これは中央集権か地方自治か以前に存在する行政サービスの問題である。

高度成長期において、日本の政治は利益誘導であったというのは升味準之輔から、日本の政治学の共通認識である。独立した都道府県行政がない中、この認識は代議士だけではなく、首長をも考慮に入れて到達したのである。さらなる先行研究がない中、本論文は高度成長期にお

いて、国政と異なる都道府県行政は一般的には存在しなかったという認識をとる。ただ都道府県行政の権限など制度上の特徴を踏まえ、図 1.1.4 で示すような国政の政策レベルの対立軸を用いて、蜷川京都府政の政策を検討する。

1.2.2 蜷川虎三のリーダーシップ

Niche の都道府県官僚については、中央官僚と違って、ほとんど研究が存在しない。従ってここでは、都道府県一般についての総括的な検討はせず、知事と都道府県官僚との関係にしぼって検討する。とくに、蜷川虎三が京都府官僚を実質的に指揮しているのか、すなわち、蜷川京都府政の政策は蜷川知事の発意なのか、京都府官僚の発意なのかを検討する。

一般的に言うと、知事、とくに長期政権になる知事は都道府県官僚に対して実質的に大きく優位に立つ。例えば、亀井光という労働事務次官経験者・福岡県知事は、以下のように述べている。「知事というのは、国会議員、大臣よりもずっと魅力がある。知事は自ら政策決定してそれを実現できるが、国政ではそうはいかない。……いくら政治生命をかけても、各省庁内から反対があり、自民党という「大姑」からもいろんな横やりがはいって容易じゃないでしょうね」（『自治官僚』、P43）。類似した回想として、自治事務次官・広島県知事を務めた宮沢広は知事が庁内での権限は「絶大」と述べている（『自治官僚』、P150）。

中央の大臣と違い、知事は実質的な政策決定に関しても、官僚に対して優位に立つその原因は、人事制度にある。大臣は首相が党内人事などの配慮から任命するので、地位は不安定である。実際でも、数年間にわたって同じ省庁で大臣を務めるなどはあまりない。よって、行政を安定させるため、中央官僚は官僚人事も含めて、大臣から離れた自律性を持たなければならない。政治から独立した行政が存在するのである。対して知事は四年間の任期があり、多選ができる。知事が選挙に強く、かつ議会運営が順調であると、地位は安定する。それに対して都道府県官僚は人事権が完全に知事に握られている。中央から出向してきた官僚としても、「みんな生え抜きとうまくやっている、地方での評判が悪いと、中央に戻った後の立場が悪くなるから」という（2013 年 11 月、京都府秘書課元係長・名倉喬に聞き取り）。このように、知事の地位さえ安定すれば、都道府県において政治と行政との融合が生じる。例えば、前述の亀井光は、9 つの部長ポストのうち、7 つまで中央出向官僚で占めた。さらに「庁内管理規則」を知事権限で施行し、「福陽会」という任意団体を庁内でつくらせ、県労組の監視をさせた。1975 年に、亀井光が人事費削減を強行し、教員含め 2000 人近くを退職させ、ストライキ参加者 8000 人全員に処分を与えた。亀井光ほど横暴ではないにせよ、坂本勝以降、知事が全員自治省の先輩から後輩へとバトンタッチする兵庫県においても、部長・課長職を中央出向官僚が占め、昇進できない地元職員に「新幹線組」と呼ばれた。知事も含めて中央から来た人で「野路菊霞会」をつくって、実質的に人事を行なった。また、知事が「人事管理員制度」を設けて、「まるで戦前の「特高」と職員に言われて、労組監視に務めた。官僚の身分保障が形骸化すれば、当然庁内のモラルが低下する。これでは知事の長期政権下、都道府県における政治と行政との融合ぶりがわかる（『自治官僚』参照）。最初の 6 選、7 選知事となった蜷川虎三についても、後述のように官僚が従順になる。京都府の調査によれば、1978 年蜷川知事退任後、蜷川知事当選後に入庁した府職員は 98%であり、蜷川知事以外の知事は知らないという結果が出ている。林田知事に決済をもらいに行く際、「蜷川知事」と言い方を間違える職員もいたという（「研修通信」参照）。

ただ、知事自身の地位が不安定の場合、都道府県官僚に対して必ずしも上記の優位に立つわけではない。とくに政府与党がつぶそうとしていた革新自治体の場合、自民党等が都道府県官僚を囲い込んで、知事の政策立案・実行を妨害したり、知事選で反現職の活動をしたりすることがしばしば見られる。例えば、1971 年、現職の左藤義詮（さとうぎせん）を破って当選した黒田了一大阪府革新知事はそうであった。黒田了一は僅差で当選し、支持基盤は不安定であった。大阪府議会には行政のプロがいないことから、黒田知事を先頭に、自治大臣官房長・岸昌（きしさ

かえ)の副知事就任を再三要請した。当の岸昌が就任後、競馬廃止に関する社共不一致発生後、黒田知事が即刻廃止を主張する共産党案を支持したのを受け、一定期間存続の社会党案を支持し、知事の支持基盤を崩そうとした。当然、「ことあるごとに岸は黒田と対立し、府庁は知事派と副知事派に分裂してしまった」。黒田了一の回想では「岸君はことあるごとに僕の足をひっぱった。……要するに、岸君の意見はすべて自治官僚としての発想なんだ。国家の方針を受けて政策の実施をするのが、健全な地方自治体のありかただというんだ。…だから僕は、こんな副知事がいたのでは仕事ができないので、岸君の任期切れを待って再任しなかった」。岸昌は退任後、自治省に戻ることを断り、大阪に残って知事選の準備を行い、松下幸之助後援会長など財界の援助を得ながら、1979 年知事選で黒田了一を破って知事に当選した(『自治官僚』、P30～34)。

蜷川虎三が京都府知事に初当選したときは、黒田了一と似たように選挙・府議会では不安定で、左翼政党から「次回必ず落選するから、何もできなくても大丈夫」と言われたぐらいであった。

当時の京都府庁内の状況について、蜷川虎三は以下のように回想している。「昭和 23 年に中小企業庁の初店開きで行ったんだが、人事課長が選んでくれた人事をそのまま受け取った。その局長連中はよくやってくれたし、役所というものはそんなものだと思っていた。だからぼくが知事になったときも、たとえ前知事の流れをくんだ人事だろうと、新しい親方のもとでちゃんとやってくれると思ったが、これはぼくのうかつだった。師範閥、農林閥というのが二手に分かれて一杯いるし、前の知事は外交官出身で、出張すると基ばかり打っていて職員は全然訓練されていない。書類を持ってきてもこっちが赤鉛筆で、片っぱしから手を入れなければならない。何でこんな書類を作るのか、と言って吊るし上げた。内務省からやってきたのも、いい加減なことばかりやって時間稼ぎをしてるんだから、どだい話にもなにもならん。そこで会議と称して毎週月曜日にゼミナールをやった」(『賀茂川』、P64)。師範閥というのは京都師範学校出身者で、田村義雄民生部長(蜷川知事就任前当時)がトップであった。農林閥というのは京都農林学校出身者で、中垣春次出納長(蜷川知事就任前当時)がトップであった。この 2 つの人事閥は戦前からのもので、田村義雄が自民党の大野木秀次郎代議士(おおのぎへでじろう、京都市選出)の「子分」と言われるなど、保守系政治家ともつながった。蜷川虎三は当の田村義雄を副知事に任命した。府議会の強い推薦があったという。しかし、田村義雄は前述岸昌と同じように、知事の「足を引っ張る」ばかりし、保守系府議員とも頻繁に連絡して、次期知事選出馬への準備をした。蜷川虎三の回想では、「田村君は、就任二年目から府下で「この次の知事選には田村を頼む」ってことを、ずーっとやり出しましてね」という状況であった(『蜷川虎三の生涯』、P135)。蜷川虎三就任当時、京都府では人事課と庶務課(財政課)はともに総務部の下にあり、「人事は、年功序列と、派閥・人脈がからみ合い、知事といえども、容易に口出しできない」(『革新自治体その構造と戦略』、P44)状況で、知事の地位が不安定であった戦前の名残であった。

その中、「蜷川知事は就任直後から毎週月曜日に部長会をひらき、各部長に厳しい質問をあびせ、解答を求めた。知事の専攻は、統計学である。数字にめっぽう強い。自分も家へ帰って勉強する。翌日、自宅から文献を知事室に持ち込み、担当部長を呼びつける。「君も勉強したまえ、あしたもういっぺん議論しよう」(『革新自治体その構造と戦略』、P44)。とくに部長会議は、代理出席は認めず、出張していても帰庁しなければならなかったという(『賀茂川』、P66)。「知事が全体の意思統一をはかろうとしたもので、いうなれば蜷川博士の講義だった。府政ばかりではなく、日本全体や世界の情勢、その他もろもろの時評、文明批評も聞かされた。そうして知事の意図、姿勢、カラーが浸透していったし、またあの強い性格で繰り返しやられると、洗脳されない方が不思議なくらいなものだった」(『賀茂川』、P67)。「部長の中でもとくに勉強できている」と言われ、1973 年に 42 歳で農林部長となった庄野勇夫によると、「部長会議は月曜日 10～12 時で、一週間のできごとなどについて話す。知事は知事の考えなどについて指導して、部長が反論するも

のであった。最後は知事決裁で、部長がすらっと並んで、知事からはんこをもらおう」という(2014 年 5 月、庄野勇夫に聞き取り)。

蜷川虎三はこうやって部長の能力を審査し、1952 年に、競輪が好きで仕事できない部長、すなわち、伊吹貞治総務部長(元滋賀県経済部長、その後府立医大事務局長)、山田義忠民生部長、井家上専(いけがみあつむ)労働部長(民間労組出身、その後民社党府議)、土屋忠良衛生部長を更迭した。蜷川虎三は「これはだれの人事でもなく、ぼく個人が二年間の信念にもとづいてやったものだ。副知事(田村義雄)、公室長(小川貢)にも相談していない」と回想している(『革新自治体その構造と戦略』、P45)。

庁内人事刷新と同時に、蜷川虎三は府議会工作を行なった。1951 年の府議会は、保守系 36 人、革新系 21 人、正副議長ともに保守系であった。これは革新自治体一般と同じく、知事は議会で少数であったゆえ、予算案の承認など議会運営が難しいだけではなく、知事選挙も不安定であった。直接手がけた松尾賢一郎(当時秘書課長)が「はっきり言えば郡部議員の「一本釣り」だった」議会工作の結果(『革新自治体その構造と戦略』、P51)、1953 年 2 月、自由党京都府連政調会長・蒲田熊次(かまだくまじ)始め、8 人の保守系議員が新会派「純正クラブ」を作り上げ、「円満適切な府会の運営により、府政安定をはかることとなった」と与党声明を出した。これで蜷川虎三の議会運営は一気に安定化し、1970 年代の社共対立まで、蜷川虎三は常に府議会で多数派であった。ちなみに、「一本釣り」の背景には、同じ保守系のボスの蒲田熊次と金田弥栄蔵(かねだやえぞう、京都市選出)が府会議長を争っていたということがあった。蜷川虎三の応援で、蒲田熊次は府会議長になりえた。蜷川虎三が 1960 年代に行なった議会工作の一端は、当時社会党府議であった三上隆の証言でわかった。ゼネコン支店を通じて、社会党府議を接待したのである(2014 年 2 月、三上隆に聞き取り)。なお、具体的な議事進行については、蜷川府政期を通じて、議会答弁の前に財政課長が各府議に質問内容を取りに行き、大体の質問は事前に把握できた。府議のほうは予算配分を財政課長に握られているので、普通協力するという(2013 年 12 月、京都府秘書課元職員・名倉喬に聞き取り)。

以上のような議会工作の上で、蜷川虎三は 1953 年 2 月、田村義雄解任を突然発令した。この解任について後年、蜷川虎三は岡本隆一(おかもとりゅういち、社会党蜷川支持派・国会議員)に対し、「夜ひそかに刃を研いでいる女房と添い寝ができますか」と話した(『革新自治体その構造と戦略』、P47)。1954 年に、田村義雄は知事選に出馬したが、蜷川虎三に大敗した。その後、地元久御山町長に当選した。田村義雄解任後、蜷川虎三は 1953 年に人事課を総務部から知事公室(1951 年発足)に移し、庁内人事を完全に掌握した(『賀茂川』、P74)。

蜷川虎三は前知事時代の京都府官僚のうち、とくに農林部長・石沢守雄を副知事に任命し、秘書課長小川貢(おがわみつぎ)を知事公室長・企画管理部長に任命するように重用した。京都府職員労働組合の元委員長・大江洗によると

「小川(知事公室長・企画管理部長)という人はアメとムチを使い分けるタイプで、警察情報などを駆使して議員たちを攻略していったようです。当時の議員といえば今よりもっと大ざっぱでいい加減なところがあったので、探せばカネや女などのスキャンダルはすぐ見つかったでしょう。蜷川さんは小川貢のほかにも元内務省の官僚で財務の専門家だった人物を副知事(石沢守雄)に据えるなど、旧来の官僚機構にいた有能な人材をうまく登用して長期政権の礎を築いていったんです(『右と左と裏』、P154)。

蜷川虎三は石沢守雄について、以下のように財政再建で大きな役割を果たしたと回想している。「府財政の立て直しをどうするか、あたしの理屈をよく具体化してやってくれました。自治庁の廊下を泣き声出して走っていたという話が残ってるぐらい、よく自治庁へ出かけました。声がちょっと泣き声に似てんだけど、非常に忠実な仕事ぶりでしたよ。財政問題は蜷川がやったような顔をしていますけど、みんな石沢君のおかげです」(『洛陽に吼ゆ』、P71)。

以上のように、蜷川虎三は庁内から人材を重用し、京都府官僚を把握できたことがわかる。

中央からの出向について、「蜷川は国から押し付けられた人事を嫌って、どんどん減らしてきた。あるいは地方課へきたのを文書課へ回したり、財政課というのを農政課へ振り向けたり、とにかく好きなように処理してしまう。それでも土木建築部長は代々「中央人事」であった」（『賀茂川』、P78）。蜷川虎三は技術者出身の大堀玄三を宮津土木工営所長から、1951 年付き知事公室広報課長に転任させ、その後道路課長に据え、1964 年に土木建築部長にした。中央から土木建築部長を受け入れなかったことで、「国は怒って「補助金をやらんぞ」と言い出したが、一向平気であった。もっとも、結局、部長の代わりに課長を受け入れることで収まった」（『賀茂川』、P78）。土木建築部の掌握について、1970 年の府土木公営所長会議で、蜷川知事は以下のように述べている。「土木建築部はどうもモンロー主義で、知事に門を閉ざしているような傾向がある。ある種の課長さんなんかは、就任した時に辞令を渡して、やめる時にあいさつするというふうになって、これでは本当に知事の方針を達成することはできません。……25 年から 35 年までの間はまったく土木建築部はモンロー主義的な封鎖されている状態で、従って土木建築部長もかわってもらい、いろいろして、ようやくなんとか府の行政の軌道に土木建築部を乗せ」たのである（「研修通信第 174 号」）。ちなみに、中央官僚からの出向は、蜷川府政 1 期は 10 部長のうち 6 部長であったが、3 期以降は 2 部長だけになった。

蜷川虎三は庁内掌握のため、出向の押し付けに抵抗したが、その一方で有能な中央官僚を自ら選んで積極的に登用した。これを持って中央とのパイプを保ったことは以下のように、広く知られている。「蜷川さんはそういう強い信念を貫いておられる半面、行政マンとしてもちゃんと心得ておられて、府政を推進されたと見ています。例えば、国の役人も府庁に受け入れておられたし、陣容をつくって、自分が中央へ行かなくても部下の職員が用を足してくるという具合に、ほんとに徹底すれば、中央から役人を入れなくてもいいんですからね」（奥田良三・奈良県知事、『洛陽に吼ゆ』、P85）。「それに押し付けでない証拠には、かつて反中央を唱えた京都の蜷川さんのところへも自治官僚はいってました」（土屋佳照・自治事務次官、『自治官僚』、P62）。京都府庁に登用した中央官僚について、以下のように蜷川虎三は掌握でき、京都府政の方針に従って働かせた。「中央から来た人は多かれ少なかれ「蜷川ライズ」された。かれらのうち現に東京の本省、周辺の県知事（石川県・中西陽一）、教育長などをやっている二重数人が時たま集まるが、一様に「京都ではしぼられた。京都に比べるとよそは楽だった」という」（『賀茂川』、P84）。

蜷川虎三は人事の方針について、待遇と職務を区別し、待遇は維持しながら、適材適所に配置すると知事訓示で述べている。「われわれはその身分や地位を十分保証はしますが、仕事によっては今まであれば部長の仕事だ、あれは課長の仕事だ、という風なランクは認めない。身分や地位や待遇は知事が保証しますから、そのかわりすすんでかわった仕事もやっていただかなくてはなりません。……戦前のことですが、ドイツあたりでは統計局長だの水産局長なんてのは、これは特殊な専門家がやっておりました。だからみんな大学の教授クラスの者がやっており、その上にいる人はそれよりずっと後輩で、給料の安い人達なのです。……地位や身分、待遇は、年月がかかればかかる程ふやしていきます。そうしなかったら、本当に住民のために働くことはできません」（「研修通信第 1 号」、P8）。このほか、1972 年訓示などで、蜷川虎三はこの人事方針を繰り返した（「研修通信第 1 号」、第 228 号）。実際に、蜷川虎三は職員研修所長（課長級）に元商工部長、総合資料館長に元農林部長、地方事務所長（課長級）に部長級の幹部を配置するなど、職務を考えて等級を無視した人事をたくさんやった。その場合、幹部の待遇は変わらず、例えば舞鶴事務局長に部長級の幹部が来たら、その一代に限って部長級となり、後はまた課長級に戻る（『賀茂川』、P80～82）。蜷川虎三の幹部人事からも、知事が庁内を掌握できていることがわかる。

とくに、蜷川虎三は島恭彦との対談で、技術者の地位向上の必要性を強調した（「革新政治に科学的経済学を」、P21）。実際に、福井工専卒の技師・西村秀男を商工部長に任命するなど、技術者を課長・部長に採用していた（『賀茂川』、P78）。

ちなみに、蜷川虎三はゼミ生の松尾賢一郎、足羽徳（あすわのぼる）、二塚竜雄（1959年に病死）、岡田実、田中米一、鈴木韶次郎（すずきおとしろう）、藤田二郎を京都府庁に採用し、これらの人々は「七人の侍」と言われた。この人たちは1950年代入庁時は課長級で、1960年代からは部長級となり、松尾賢一郎は最後副知事になった。蜷川虎三は教え子に対する厳しさは有名で、論文を窓から投げ出すなどのエピソードはたくさんあった。大橋安正（おおはしあんせい、元鳥取県議）のような、「蜷川ゼミ出身」と自分で言う、ほらふきの幹部もいたが（2014年5月、庄野勇夫・渡辺信夫に聞き取り）、蜷川ゼミ出身者について、松尾賢一郎は以下のように述べている。「そろそろ、厳しいとかこわいなんて生やさしいもんじゃないですわ。恩師に対する「甘え」なんて全く通用しないですよ。だからこそ昭友会に対する周囲からの反感も出なかったんじゃないですか。普通ならねたみやひがみでいろいろ言われるところですよ。昭友会（蜷川ゼミ出身者）が知事のブレーンだなんていう人もいますがとてもとても……」（松尾賢一郎、『蜷川虎三の生涯』、P128）現に、当時秘書課勤務の名倉喬は蜷川知事に「松尾君、藤田君はマージャンしたでしょ、正直に言え」と言われ叱責されたことがあった（2013年11月、名倉喬に聞き取り）。1970年代には、庄野勇夫（農林部長）は蜷川虎三が松尾賢一郎（副知事）をひどく怒ったことをよく見かけた（2014年5月、庄野勇夫に聞き取り）。本人も否定したように、厳しい蜷川虎三は教え子をアイデア提供の政策ブレーンとして使うことなどなかったのである。

蜷川虎三は1974年に、京都府専門委員を設けて、以下の5人に委嘱した。西尾雅七（衛生学、公害関係）、坂寄俊雄（中小企業関係）、久我通武（こがみちたけ、農林統計）、西山卯三（建築学、開発関係）、畑中正吉（水産学）。この内、久我通武以外の4人は大学教員であり、京都府の関係分野の審議会の会長を務めた。「京都年鑑」は、「1978.5.25 林田知事は「蜷川ブレーン」だった専門委員制度を廃止、5氏に伝えた」というように、専門委員を「蜷川ブレーン」と見なしている。

実際、各分野の審議会の議事録を確認すると、専門委員も含めた学者は主に各分野の専門家として、京都府の方針にアドバイスを出したり、技術者として実現したりする活動を行なった。久我通武については、当時京都府農業会議事務局総務課長・渡辺信夫によると、「あまり活動していないと思う」（2014年5月、渡辺信夫に聞き取り）。副知事・後継者構想が1973年失敗した後、久我通武にポストを与えることであると考えられる。

以上の事情を考えれば、蜷川府政の方針は、誰かブレーンがいたというよりも、ほぼ蜷川虎三自身の発想によるものであると見なしてよい。1951～1970年にわたって、秘書課勤務の名倉喬によると、蜷川虎三は草稿を一切書かない、あいさつなどはその場で話す。寄稿の場合は、1000字と言われると、そのまま書いて1000字程度になる。名倉喬はなぜできるのかと聞いたら、蜷川虎三は「頭の中の原稿用紙に書いて、修正すればいい」と答えたという（2012年11月、名倉喬に聞き取り）。実際、京都府各部局が出す文書は、ほとんどまず知事挨拶を掲載し、知事の方針に沿って内容を展開するのである。

京都府官僚は、蜷川虎三の発想でないものでさえ、知事の発想であると間違える場合がある。たとえば、「（労働）セツルメントは働く者の憩いの場、教養の場として、25年に蜷川知事の発案で始まった」（「研修通信第4号」と民生労働部は掲載したが、労働セツルメントとは戦前からのもので、前任の木村知事が京都府で始めたものである）。

実際のところ、蜷川府政においては「革新知事が官僚を動かせない」という問題は存在せず、蜷川虎三のようなアイデアマンで強い知事の下、かえって官僚は「知事の方針」を免罪符として掲げて、自分で考えない問題があった。

1968 年、山田芳治副知事は幹部研修で、「最近知事がアイデアをだし、中間機関のアイデアが不足しているのではないか」(「研修通信第 13 号」)と指摘した。

より明確に問題提起したのは 1971 年 12 月の管理職員研修での稲田達夫企画管理部長の発言である。問題を鮮明に指摘しているが、長くなるので付録に収録することにした。

蜷川虎三本人は、知事を辞めた後、以下のように、部下に任せて、働かせることは足りなかったと回想している。

「どうも、大学で、自分の研究室に閉じこもって勉強したくせが、知事を何年やっても抜けない、それで、あいつはできる、あいつはできないなんて、そういうようなことばかりいって、組織全体としてやるってことが抜けてたんじゃないか。組織をうまく動かさなかったから、独裁だの、何だのといわれなきゃなんない。この点は、批判を甘んじて受けるわけです」(『洛陽に吼ゆ』、P194)。

以上のように、蜷川虎三は選挙に強く、地位が安定した上、自ら政策立案ができることがわかり、普通の不安定の革新首長と状況が全然違う。よって、蜷川知事は京都府官僚に対して優位に立ち、蜷川府政の政策はそのまま蜷川虎三の方針と見てよい。

ただ、蜷川虎三本人の身体状況は第 7 期でかなり衰えた。庄野勇夫農林部長によると、蜷川虎三は 1977 年の一年間、家にひきこもって、部長会議のときしか出身しない。最後、蜷川虎三はおかしくなって、ぼけた(2014 年 5 月、庄野勇夫に聞き取り)。この事に関して、蜷川虎三は死ぬ直前の 1980 年までに、京都新聞などに膨大な寄稿をし、時事評論を続けたことや、寄稿の内容は蜷川虎三一貫の思想と変わらないことから、ぼけたとはとても考えられない。体力の衰えで、仕事の報告をちゃんとチェックできなく、府政の指揮を取れなかったことであろう。

ちなみに、とくに 1960 年代以降、蜷川虎三を慕って幹部職員として入庁した大学卒業生はかなりいた。1971 年入庁の岩田均によると、入庁当初、かれら若者は、革新府政などの意識もなく、単に仕事として業務をやる年をとった職員には不満を感じた(2013 年 10 月、岩田均に聞き取り)。

1.3 蜷川府政に関する通説と先行研究

日本は都道府県政策に関する研究は『保守王国の政治』などごくわずかしかないうち、蜷川府政に関する先行研究はほとんどない。研究と言えるものは『戦後における京都府政の歩み』1 点しかないと言ってよい。『戦後における京都府政の歩み』の作成について、京都府当局は 1972 年に以下のように協力を指示した。

- (1) できるだけ客観的、科学的なものにして、職員研修の基本テキストを作ると同時に、戦後地方自治の 1 つのモデルである京都府政の歴史と展望を明らかにする
 - (2) 委託は主として大学の若手研究者数人に依頼するとともに、府職員の関係者で、これに対する応援体制をとりたい
- (「研修通信第 204 号」)

この本の著者の一人である池上惇は、当時の京都府職員は自ら各種行政資料などを探しだして、積極的に協力したと回想している(2012 年 10 月、池上惇に聞き取り)。

よって、『戦後における京都府政の歩み』は蜷川府政の施策について、各分野に分けて詳細かつ簡潔によくまとめている。蜷川府政研究には貴重な資料となっている。

しかし、保革対立の中、『戦後における京都府政の歩み』は明確に革新自治体を支持するという問題意識を持っていた。この本全体はとくに理論はなく、強いというなら、池上惇の「民力培養

型公共投資」ぐらいである。ちなみに、蜷川府政当時の職員研修には、池上惇が「民力培養型公共投資」について講義した。

「民力培養型公共投資」の意味について、名称からわかるように、「民力」と「民力」に相対する力を問題にしている。蜷川府政は①お金を出すことばかりではなく、行政サービスを出すことを重視する②公共投資は金額ばかりではなく、役割を重視するという特徴を指摘したのは、「民力培養型公共投資」の貢献であった。この2点に関して、本論文で財政などのデータを分析した結果、支持されている。ただ、「民力培養型公共投資」はあくまでも階級闘争の考え、すなわち、住民(民力)対非住民(独占資本)という考えに基いている。マルクス経済学の立場から言うと、この階級闘争の指摘自体は問題ないが、静学研究でしかない。生産力の発展及び生産力と生産関係の相互関係という動学研究は含まれていない。動学研究を欠いた結果、1.1.3 政策レベルの日本政治の対立軸のうち、Scheme の政党において指摘したように、階級闘争の自己目的化となり、選挙レベルでは、自民党に反対する立場となるが、政策レベルでは、自民党と違う政策は持つことができない。

本論文では、中小企業政策(第2章)、工場立地政策(第3章)、農業政策(第4章)の各章は『戦後における京都府政の歩み』の政策資料を受け継ぎ、文献調査や聞き取り調査によって、さらなる政策資料の収集に務めた。公共投資・財政運営(第5章)は、統計データをもって、『戦後における京都府政の歩み』と反対の結果を出した。すなわち、『戦後における京都府政の歩み』は「赤字」を口実にして、地方自治体の住民サービス行政の切り捨て、公務員労働者に対する人減らし「合理化」労働強化を強要する……というのが政府の施策である。これに対して、京都府では、「赤字」をただおそれ、受け身で尻込みをするのではなく、「赤字」の真の原因を明らかにする(『戦後における京都府政の歩み』、P419)と蜷川府政の財政運営をまとめた。明らかに福祉支出拡大、そして左翼政党の地盤である官公労の要求を代弁し、選挙レベルの利益過程では、福祉による利益誘導の立場をとっている。それゆえ、成長(投資)による利益誘導の保守政党が、政策レベルにおいて、公共投資のために赤字を恐れない立場と同じく、福祉のために赤字を恐れない立場で、需要側経済学である。本論文は第5章において、蜷川府政は果たして「赤字を恐れない」需要側経済学なのかを検証し、相反する結論に至ったのである。

その他、本論文分析の枠組みを示した第1章、蜷川虎三の思想を検討した第6章について、『戦後における京都府政の歩み』は触れておらず、それぞれ関連分野の先行研究を参考して書いた。

研究動向の外に目を転じてみると、蜷川府政は政治的影響が大きいゆえ、反蜷川陣営が何十年間にもわたって宣伝に力を入れてきた。こうして、1978年をもって、蜷川府政から自民党府政に転換した後、反蜷川陣営の主張は通説となっていた。

しかし、反蜷川陣営は地方財政を担当した自治事務次官経験者・柴田護など、人材がないわけではないが、なぜかまともな批判はできなかった。ちなみに、柴田護は首藤堯、林忠雄と並んで、自治省で人事閥を成す新御三家の一人である(『自治官僚』、P180)。

研究とはとても言えないが、選挙レベルー政策レベルにおいて、蜷川府政の位置付けを明らかにするには意義あるので、以下では反蜷川陣営の主張を取り上げたい。なお、統計データによる反蜷川陣営の主張の検証は「蜷川府政の財政」(第5章)に詳しい。

反蜷川陣営は1970年知事選挙の際に、『京都府政を斬るー偏向、独裁、沈滞、孤立の20年』という冊子、そして1974年知事選挙後、『京都府知事選挙ーまえとあと』という冊子を出した以外、選挙ビラなど出版物を保存しなかった。よって、反蜷川陣営の主張を全面検証することはできない。しかし、1970年知事選挙後、蜷川陣営は『京都府知事選挙の記録』という冊子の中で、反蜷川陣営のビラを縮刷した。そして、1960年代、1970年代にわたって、京都府自民党のリーダー格であった前尾繁三郎(池田派、宮沢喜一は前尾系)が、『政治家の方丈記』という回想録に、

京都府知事選挙について詳しく書いた。これら資料の内容は、前記の反蜷川陣営が出した2つの冊子の内容と変わらないので、反蜷川陣営の主張を反映していることがわかる。以下はこの2つの資料によって、反蜷川陣営の主張を取り上げる。

ちなみに、1970年知事選挙は届け出した選挙費は計2億円で、地方選挙の「初めての巨額」であった(『政治参加と投票行動』、P189)。

おおまかに言うと、反蜷川陣営の蜷川批判は主に以下の3点であった。

- ①共産党が応援している
- ②教育が左寄りになる
- ③行政投資が少ない、なかんずく道路投資が少ない

この3点は以下のような前尾繁三郎の回想からも確認できる。

京都府だけが死守していた高校三原則の問題と日教組主導の左翼偏向教育、道路交通網をはじめとする公共事業の大幅な遅れ(『政治家の方丈記』、P6)。

府庁の役人や学校の教職員は俸給は年ごとに引き上げて、全国最高の給与水準となり、人件費の比率が最高となった半面に、公共事業は極力これを抑え、全国最低にまで低下させてしまった(『政治家の方丈記』、P122)。

1.1.2 選挙レベルの日本政治の対立軸で検討したように、選挙レベルでは、自民党は安保―成長、社会党・共産党は憲法―福祉で有権者に訴える。反蜷川陣営の批判で言うと、①②は安保(反共)に当たり(イデオロギー過程)、③は成長(投資)に当たる(利益過程)。ここからは、京都府の自民党は、中央の自民党と選挙レベルにおいて同じであることがわかる。

1970年知事選挙のビラを詳しく見ると、以上の争点に加え、反蜷川陣営は蜷川虎三が「中央直結」ではないことを批判している。

たとえば、佐藤栄作首相の街頭演説：

京都にも進歩と調和の政治を

京都の良きもの古きものを保存していくことはもちろん必要ですが、そこに進歩と調和が必要です。古跡、歴史だけ保存されているのは、市民にとって残念だと思います。

二十年間、二ナ川君と一度も会っていない。新しい京都をつくりたいからという依頼をうけたことがない。これではいけない。産業の誘致、電源開発、地下鉄の建設、教育施設の充実など、中央政府からの協力を府民にお約束したいと思います。

(『京都府知事選挙の記録』、P260)

ちなみに、一度も会っていないという言葉は、池田勇人が福岡・奈良知事選でも使っていた。

鵜崎(多一)の顔なんか知りもしない(福岡)

私は奥田(良三)君という人の名前は聞いているが、顔なんか見もしない。東京の知事会議に出てきても、顔を知らないでは何のための知事かわからない(奈良)

(「サンデー毎日」[1963.4]、P41)

高度成長期の自民党は派閥と関係なく、首相はじめ中央直結を売りにしたことがわかる。

さらに、反蜷川陣営は以下のように直接「陳情」を訴えている。

「五億を節約して八九〇億を捨てる」

地方自治体は、三割自治といわれるほど財政が、貧困です。

したがって各府県の知事は、心ならずも、陳情、請願等で、国からいろいろな名目の補助金を取ってきます。

ところが、蜷川知事は「そんな乞食じゃあるまいし…」といって、虎穴に入ったまま、補助金をとりに行きませんでした。

蜷川氏は、十五年間で五億円の交際費を、府の財政から節約したことを自慢にしていますが、実は、蜷川知事の無能力によって府民は十三年間に補助金を八百九十億九千万円も損をしていたのです。

(『京都府知事選挙の記録』、P264)

ちなみに、ここでいう知事公舎費、宴会費、交際費、陳情費の削減で 5.02 億円を 15 年間 (1950～1964) 節約したことは「時事通信・地方行政版」[1965.6.8]によるものである(『日本の顔・京都』、P62)。890 億と補助金が少ないことは、資料源が「行政投資実績」とだけ書いてあり、計算法が書いていないので出所は分からない。「蜷川府政の財政」(第5章)で計算してみたが、結論だけ言うと、京都府におけるすべての行政投資主体(国、府、政令指定都市、市町村)をあわせて、毎年京都府における行政投資の伸びが全都道府県における行政投資の伸びといっしょになることを標準として、無理に計算しても、327 億少ないとしか結果は出なかった。反蜷川陣営はこのように理屈が全然通らない数字をたくさん出して、蜷川虎三批判の裏付けにして、通説となったのである。

この類の批判は以下のように、たくさんある。

伸びない京都府財政

公約違反の実態！！

府県の財政規模とは、一家に例えれば総所得、みんなの家計に使える総収入のことです。これが少なければもちろん家計は苦しいわけです。

苦しいなかで反自民だからといって、国からの補助を受けないのでは楽になるはずがありません。どんなにうまく分配しても、もともとから足りないのですから、府民にシワよせがくるのは当然でしょう。近所の府県と比較して、どのように府財政が伸びていないかをグラフで見てください。

(『京都府知事選挙の記録』、P265)

共産府政はこの二十年間、舞鶴港についていろいろな公約を唱えました。

舞鶴港の遅れは、国との協調を忘れ、批判や反対をしていたからです。そのため京都府にくるべき金も、みんな他府県にいつてしまいます。

(『京都府知事選挙の記録』、P280)

偏見で国庫補助ももらえず

(『京都府知事選挙の記録』、P297)

反蜷川陣営は明らかに接待をやって中央直結(依存)、そして予算をうまく分配するよりも予算の額を大きくする(需要側経済学)ことを主張している。依存と需要側経済学が結びついていることも明らかである。反蜷川陣営は選挙レベルの3つの争点に重点を置いて、有権者に訴えるが、以上のように、政策レベルでの考えをそのまま打ち出すこともした。「蜷川府政の財政」(第5章)

で詳しく分析するように、1978 年、蜷川府政から自民党府政に転換した後、自民党府政はビラほど露骨でないにせよ、方向性としてそのまま依存－需要側経済学の政策を打ち出した。

ほかには、反蜷川陣営は以下のように、京都府は人件費割合が全国平均より多いことを挙げて、蜷川虎三は行政投資に消極的であると説明する。また、府税の京都府歳入に占める割合が全国平均より多い、補助金の京都府歳入に占める割合が全国平均より少ないことを挙げて、蜷川虎三は中央直結でないので、国からの補助金が少ないと説明する。

人件費割合が高いことについて、詳しくは「蜷川府政の財政」(第 5 章)で検討するが、結論だけを言うと、京都市の警察の人件費負担で、誰が知事であろうと人件費割合が高いのである。府税・補助金の割合については、言うまでもなく、それは京都府下に京都市があり、B グループに入るように、財政状況がよいからである。反蜷川陣営はこのように統計データの意味合いと関係なしに、数字を並べて蜷川虎三批判をしたが、勉強など全然なく、手当たり次第でビラをつくったことがわかる。

ニナ川府政は甘い言葉で、お母さんや子どもたちに言い寄ろうとしています。……しかし予算の 52.8%も人件費にくわれ、しかも、中央の協力も求めない鎖国政策で実現できるわけがありません。

(『京都府知事選挙の記録』、P252)

昭和四十一年度

全国平均 26.3% 京都 45.6%

税金のグラフです。

全国平均 50% 京都 35%

国からの補助費のグラフです。京都はこんなに少ないのです。だいたい府の財政の半分は国税でまかなうのが全国では普通なのです。

これでは府民の暮らしは向上しません。

(『京都府知事選挙の記録』、P253)

以上で蜷川府政に関する通説と先行研究を検討した。結論は以下のとおりである。

①都道府県に関する研究がほとんどない中で、蜷川府政に関する研究は『戦後における京都府政の歩み』1 点しかない

②『戦後における京都府政の歩み』は蜷川陣営から出した

③京都府職員全面協力の下、『戦後における京都府政の歩み』は貴重な資料を簡潔にまとめている

④『戦後における京都府政の歩み』の立場は図 1.1.3、図 1.1.4 で示したような、社会党・共産党の立場と同じである

⑤反蜷川陣営の主張は府政転換後、通説となった

⑥反蜷川陣営の立場は図 1.1.3、図 1.1.4 で示したような、自民党の立場と同じである

このような通説と先行研究を受けて、本論文は表 1.1.4 のように展開する。

1.4 結論

本章は社会工学の先行研究に基づき、本論文が対象とする政治過程におけるアクターを明確にした(表 1.1.1)。また、主に政治学の先行研究に基づき、政治過程を選挙レベルと政策レベル

に分けて、蜷川府政と関連するアクターが政治過程における位置付けを明らかにし(図 1.1.3、図 1.1.4)、本論文の構成を示した(表 1.1.4)。本章のおもな観点は以下のとおりである。

第1節は選挙レベルの政治過程をイデオロギー過程と利益過程に分けた。自民党は安保―成長の象限に分布するのに対し、社会党・共産党は憲法―福祉の象限に分布して差異化をはかることがわかった。中央における政策レベルの政治過程について、イデオロギーの軸を描き出した思想史学者、なかんずく丸山真男は現状の依存に対して、日本で自立を実現することを問題意識にした。蜷川虎三も同じ問題意識を持った。そして本章では、社会工学の先行研究に基づき、政府与党を政党、中央官僚に分けて検討した。その結果、各層とも政策レベルでおもに依存―需要側経済学に分布していることがわかった。

第2節は都道府県における政策レベルの政治過程について、政党、知事、都道府県官僚に分けて検討した。その結果、政策レベルでは、知事が政党と対応関係を持たないことがわかり、保守知事、革新知事というグループ分けは政策上の区別を意味しないことがわかった。また、知事と都道府県官僚一般の関係について、先行研究がほとんどない中、蜷川府政に絞って知事と京都府官僚との関係を検討した。その結果、蜷川虎三は京都府官僚を掌握できており、蜷川府政の政策はそのまま蜷川虎三の方針と見てよいことがわかった。

第3節は蜷川府政に関する通説と先行研究を検討した。その結果、政策レベルにおいて、反蜷川陣営は中央と同じく、依存―需要側経済学の象限に分布していることがわかった。

付録

稲田達夫企画管理部長の発言

率直に申し上げて今、民主府政というものをかかげて、それを言葉で言っておれば、そのまま通っていくというような空気があります。つまり観念的にそれだけ唱えておれば、ことが進んでいくというようなマンネリ化の傾向というのがあります。

最近特に行政の事務が、考えずに機械的に行われています。それから誰がこう言ってたということ、たとえば知事だとか副知事(山田芳治)だとか、管理部長だとか、誰が言ってたということになると、それをそのまま無批判に自分のものとせず事務的に起案してあげておく、説明求めたら、「知らん」というようなことです。そんな自信のない事務をやっていたらまちがいのものになります。だから納得のいく仕事というのはやっぱり自分で割りきってしないと……、そんな無批判なことやっていたら、まちがいがおこるもとです。だから今度は、総務部長(荒巻禎一)にも、実は私は相当厳しく、筋は筋ではっきり言ってもらいたいとお願いしてある。あとどう調整するかは皆の知恵を集めて、また調整すればよい。それから出納局の方は、出納局長にも頼んである。事務のまちがいがあれば、どんどん、びしびしひとつ指摘してもらいたい。そのために出納長(松尾賢一郎)というのは独自の権限で知事と別個の権限で、処置しているのだから、その点もきびしくやってほしい。それは悪いところがあればまず内部から直すのだと……、内部でいくらきびしいいわれても、それはわれわれ内輪のことですから、直していけばいいのですから、そこでまちがいが防げたら結構なことなんです。

……

われわれは行政を科学的に進める意味において、民主府政 20 年、知事の卓越した指導力と判断力、これにもられすぎているという傾向が非常に強い。従って方針でおりにきたものは無批判に事務となり行政となるという傾向があらわれてきております。われわれは府民の大きな支持があるからといって、いわゆる個人崇拜を言っているのでは絶対にありません。また知事もそれを

期待しているわけではありません。民主行政が皆さんや職員の力によって、そして住民といっしょに定着することを望んでおるわけであります。

したがって、方針でおりたことについて、いろいろ職場でみんなで住民とともに討議をする。住民の声を聞く。そして意見があつたらどんどん出す。まあ多少のまちがいがあっても、仕事をやろうという意欲から出発したものについては、特に咎めだてをすることは一切いたしません。

今、必要なことは監督者が、自らものを考えて、みんなの意見を十分聞いて、知恵をしぼって、そして民主行政をささえていくということが一番大事なことであるわけです。

知事の方針をうけて、それをどうこなしていくかは、それを補佐する部長、課長のやるべきことなんで、知事の発言をそのまま何も考えないで口うつしに伝える。まあそういう時代も必要な時期はありました。しかし、今はもうそんな時期ではありません。みんなで討議をしてみんなで仕事をささえていくということが非常に大事な時期にきております。従って、来年からはそういう立場にたって大きく従来のそういう意識と、そういう慣習を打破していきたいというふうに考えております。

.....

民主府政を支えている職場の長というのは、もっと自信と誇りをもって、そして住民には謙虚に、仕事をやっていただきたい。組合から意見が出て、あるいは政党から出て、われわれはこういう方針で、こういう姿勢でやっておりますと胸をはっていえる状態であるべきなんで、何も卑屈になることは全然ないと思います。

.....

出先の所長も地方のブロックの知事みたいなもんだから、それぐらいの權威を持ったらいし、課長というのはその所属の中の専門の知事みたいなもんです。だから、つねに知事ならどう考えるかという、物事はひとつそういう角度からいっぺんは考えてみることです

(「研修通信第 181 号」)。

第2章 蜷川虎三の中小企業政策

2.1 既存研究と本稿の目的

日本は中小企業政策が国際的に注目されている国の一つである。細かい差はともかく、中小企業政策の政策手段としては、どこの国でも同じく、金融政策、財政政策、経営政策、技術政策からなっている。よって、政策思想を把握してはじめて、中小企業政策の位置づけがわかり、その評価も可能になるのである。政策論では、政策の課題と目的がはっきりしてから、政策の手段が決まり、政策の結果を目的に照合して評価するのである。政策の課題と目的はあわせて政策思想とよぶ。

中小企業政策の政策思想についての研究は、とりわけ政策課題、すなわち中小企業をいかに認識するかという問題をめぐって、多く蓄積してきた。戦後まもなく、山中篤太郎は『中小工業の本質と展開』(1948)を出し、中小企業問題論を主張した。山中篤太郎は中小企業の多様性を強調する一方、総じて大資本に収奪されながら労働を収奪する小資本として中小企業を把握している。そのような中小企業問題論は戦後の中小企業政策思想に対する研究の出発点となった。山中篤太郎の国民経済の中で中小企業を把握する立場、そして中小企業問題論はその後、一つの研究の流れを形成した。しかし、山中篤太郎が中小企業を受動的に政策で改造される対象と消極的にとらえていた。この点に関して、中小企業政策形成に大きな影響を及ぼした有沢広巳も同じである。山中篤太郎と有沢広巳の中小企業の存在意義に対する消極的なとらえかたは後に違う立場から批判され、ついに乗り越えられた。

山中篤太郎の中小企業問題論の批判的継承者は滝沢菊太郎である。滝沢菊太郎は『日本工業の構造分析:日本中小企業の一研究』(1965)において、中小企業問題論を継承しつつ、中小企業のかかえる問題とはたす貢献を統一的に把握すべきと中小企業を積極的にとらえた。

一方、末松玄六は『中小企業の経営学』(1959)において、経営論の立場から、問題を持つ中小企業とは別に、問題をもたない中小企業を重視した。これをもって、末松玄六は中小企業楽観論の流れを開いた。中村秀一郎は『中小企業:伸びゆくもの・消えゆくもの』(1964)において、大企業の圧力によって中小企業問題が発生する中小企業問題論を批判し、中小企業の全体像が前向きなものに変わったと主張する。清成忠男は『日本中小企業の構造変動』(1970)から『日本中小企業政策史』(2009)に至る著作多数で、中小企業問題論にもとづき、中小企業が弱者と消極視されるので、政府は中小企業の「適正規模」を画一に決めるなど不合理な中小企業政策を出しつづけたと主張している。清成忠男は積極的に中小企業の発展性をみとめるべきと主張し、市場経済重視の中小企業政策を提唱している。中小企業に対する消極的なとらえかたに反対する意味で、清成忠男の積極的なとらえかたは評価できるが、しかし、彼は中小企業問題論と中小企業の消極的なとらえかたを混同し、中小企業問題論自体に反対するに至って、競争政策の必要性が見えにくくなった。清成忠男は政策思想の変化をもって、戦後日本の中小企業政策を三期に分けた。すなわち 1950 年代なかばまでは市場経済重視、1950 年代なかばから 1980 年代までは政策介入重視、1980 年代からはまた市場経済重視である。中小企業政策形成に大きな影響を及ぼした論者として、清成忠男は政策思想の変わり目を的確に把握している。考えは違うが、清成忠男が指摘している戦後の 2 つの変わり目は有田辰男、黒瀬直宏にも認められて、本稿も同じ変わり目をとって時期区分をしている。

一方の中小企業問題論の流れにおいて、滝沢菊太郎の中小企業の問題と貢献を統一的に把握する立場を継承したのは有田辰男である。有田辰男は『戦後日本の中小企業政策』(1990)において、中小企業は問題性と成長性をあわせもつと主張し、競争秩序政策を提唱している。しかし、有田辰男は清成忠男と同じく、中小企業政策を内容から不利是正政策、適応助成政策、保護救済政策に分けて、その変化から戦後中小企業政策の変遷をたどっている。不利是正政策とは中小企業に有利になるように企業間関係を調整する政策で、適応助成政策とは中小企業の競争力を向上させる政策である。黒瀬直宏が『中小企業政策』(2006)において指摘しているように、不利是正政策は競争政策的な不利是正策、競争制限的な不利是正策をともに含み、適応助成政策は産業育成的適応策、産業調整的適応策をともに含んでいる。不利是正政策と適応助成政策は違う政策思想の政策をくくっている概念である。有田辰男は内容による分類だけを使って中小企業政策史を回顧したので、政策史の議論は彼の政策思想の考えと離れてしまう。有田辰男は中小企業政策の政策課題を論じながら、政策目的の違いに及んでいなく、戦後中小企業政策の政策思想の変遷を完全に整理できなかった。

寺岡寛は『日本の中小企業政策』(1997)ほか著作多数で国会議事録など膨大な資料にもとづき、中小企業政策の形成過程などをたどった。寺岡寛は日本の中小企業政策は反独占という出発点をもち、これをいかすべきであることを主張している。高度成長期の中小企業政策と戦前統制経済の商工政策とは人的、思想的につながっている点において、本稿は寺岡寛の発見に負っている。

日本の中小企業政策思想に関する研究の到達点を示しているのは黒瀬直宏の『中小企業政策』(2006)である。黒瀬直宏ははじめて政策課題とともに、民主化か寡占化かという政策目的の基準を持って日本の中小企業政策を整理した。本稿は政策課題と政策目的を併せ持つ視点では、黒瀬直宏の研究を引き継いでいる。中小企業の政策課題の把握について、黒瀬直宏は中小企業が問題性と発展性の統一物という「複眼的中小企業論」を主張し、「問題型中小企業論」と「積極型中小企業論」の統一を主張している。しかし、鮮明に出ていないにせよ、滝沢菊太郎、有田辰男等の研究者は山中篤太郎の問題型中小企業論を引き継ぎながら、山中篤太郎の中小企業に対する消極的なとらえかたをすでに批判し、乗り越えてきたことは既述のとおりである。黒瀬直宏の意図するところも同じく、中小企業問題論と中小企業に対する積極的なとらえかたを統一することなので、とくに新しい概念を使う必要はないと考えられる。末松玄六から発し、中村秀一郎、清成忠男に継がれてきた「積極型中小企業論」は経営論の視点からの議論で、マルクス主義経済学の視点から出発した「問題型中小企業論」と統一するのは難点があることは、三井逸友が『日本の中小企業研究:成果と課題』(2013)において指摘しているとおりである。

概観してきたように、日本の中小企業政策思想研究は、政策課題の把握の違いから、山中篤太郎、滝沢菊太郎、有田辰男、寺岡寛、黒瀬直宏の中小企業問題論の流れと、末松玄六、中村秀一郎、清成忠男の中小企業楽観論の流れに分かれている。黒瀬直宏以前は、政策目的の基準がはっきりしていなかったため、経済民主化、経済寡占化という政策目的が政策課題とくっつき、議論が混乱しているところがある。近代化政策、組織化政策などの政策手段も違う立場からともに主張され、同じ言葉が違う政策思想の政策をくくっているため、議論が混み合っている。黒瀬直宏は政策課題と政策目的の2つの基準をもって、日本の中小企業政策思想を整理した。本稿はこの立場を受け継ぎ、戦後中小企業政策の政策思想を時期別に分析する。とくに中小企業政策形成に大きな影響を及ぼした蜷川虎三、有沢広巳、清成忠男の三人の政策思想とあわせて議論を進める。そして、日本の中小企業政策の基礎を築き上げた蜷川虎三に焦点を当て、その政策思想の位置づけを明らかにする。

蛭川虎三は中小企業庁長官のあと、1950年から1978年まで京都府知事になり、地方自治体レベルで中小企業政策を展開したのである。本稿はその施策と成果をまとめ、蛭川虎三の政策思想がどのように実現し、あるいは実現しなかったのかを検討する。

中小企業政策の評価は非常に難しく、一地方自治体の中小企業政策の評価はもっと難しい。本稿は蛭川虎三の中小企業政策を検証するための第一歩にしたい。

2.2 蛭川虎三の政策思想

2.2.1 戦後中小企業政策の政策思想の変遷

日本の戦後は経済の民主化から始まった。経済の民主化とは当時の言葉で、経済力の再集中を規制し、市場の自由競争を確保することであるので、今日の言葉でいうと競争政策である。中小企業の発展は、独占規制政策とともに市場競争にとって不可欠であるという認識のもと、1948年に芦田内閣によって中小企業庁が設置され、戦後の中小企業政策が始まった。

中小企業庁設置法の第1条、

「この法律は、健全な独立の中小企業が、国民経済を健全にし、および発達させ、経済力の集中を防止し、且つ、企業を営もうとする者に対し、公平な事業活動の機会を確保するものであるのに鑑み、中小企業を育成し、及び発展させ、且つその経営を向上させるに足る諸条件を確立することを目的とする」

のように、当時の政策目的は「健全な独立の中小企業」の発展である。「経済力の集中」の防止を念頭に置いているので、ここでいう独立は、明らかに大企業、あるいは公的機関からの経営の独立であると言えよう。

戦後初期中小企業論の主な論者は、初代中小企業庁長官に就任した蛭川虎三である。蛭川虎三は1950年出版の『中小企業と日本経済』において、「中小企業庁のごときは、日本経済の民主化のために中小企業の振興育成をその任務とする役所である」と述べ、主に金融対策、組織化、診断指導などで、中小企業政策を展開した。

一方、中小企業に対する認識について、高度成長期にわたり、中小企業一般が問題をかかえているという認識は主流であった。マルクス主義に基づいた中小企業問題論である。「一般に資本主義社会においては大規模経営が支配的であり、中小企業は必然的にこれによって駆逐されるということが従来は定説のように考えられていた」(『中小企業問題の解決』、P42)。蛭川虎三、有沢広巳、市川弘勝、渡辺睦、前川恭一等マルクス経済学者一般はこの説を受け継いでいる。とくに蛭川虎三、有沢広巳の二人は戦後、高度成長期の中小企業政策に大きな影響を及ぼした。注意すべきは、中小企業問題論は資本主義社会において、中小企業問題が社会矛盾の現れとして発生するという考えで、中小企業を肯定的に見るか否定的に見るかという価値判断まで含んでいない。中小企業を肯定的に見る論者について、例え、蛭川虎三は「伝統産業には、産業自身に魂があります。大企業が大量生産するようなものではないんです。そしてそれらの製品には京都の心があります。これが全国に、また世界に京都の伝統産業が評価されるゆえんである」(『暮らしを守る』、P164)と認識している。前川恭一は京都の中小企業について、「多種少量生産方式を採用しているものが多く、大企業ではできないもの、伝統産業を現代に生かしたもののなど中小企業の独自の分野を切り開く……付加価値の高い商品を製造している」(『地方自治体と中小企業』、P119)と指摘している。中小企業を否定的に見ている論者について、産業政策の視点から、企業の「過小過多」、すなわち小さくて弱い企業が乱立し、「過当競争」になって利潤率が低下し、どれ一つ設備投資をする余裕がない状態を問題視する有沢広巳等がいる。いずれの価値判断をとったにしても、マルクス経済学者一般の中小企業問題論は高度成長期まで主流の認識であった。

中小企業問題が必然的に発生するという認識のもと、いかなる方向にむかって中小企業問題を解決するかを決めるのは政策目的である。1950年代に入ると、政策目的が戦後直後の「健全な独立の中小企業」の発展という方向から変わり始めた。1957年度の『経済白書』には「二重構造」の言葉が現れ、それは「きわめて生産力が低い、しかしながら労働集約的な生産方式をもつ部門が近代部門と共存する」という状態を指している。そして二つの部門の内容について、近代部門とは「大企業」、非近代部門とは「農業、中小企業」という認識である。「二重構造」解消のためにとるべき政策は、白書は「2つの考え方がある」とされ、「一つはもっぱら大企業を頂点とする近代部門の急速な成長をはかり、これを機関車として非近代部門を引っばらせようという考え方である。その2は、非近代部門そのものを近代化し生産性を上げる行き方である」。いずれにしても、「経済の速やかな成長は長期目標としては至上最高の要請」とされている。その後、1960年の「国民所得倍增計画に関する経済審議会の答申」においても、「二重構造の緩和」は計画の目的の一つとして掲げられている。二重構造論の代表的な論者は有沢広巳で、その影響の下、1963年に中小企業基本法が成立した。その第1条は、中小企業政策の目的を「企業間における生産性等の諸格差が是正されるように中小企業の生産性および取引条件が向上すること」と決めている。ここにおいて、中小企業政策の目的は自由市場に寄与する「健全な独立の中小企業」から、高度成長に寄与する、大企業、政府に「ひっぱら」れて「生産性が向上する」中小企業に変わった。この政策目的の変化について、市川弘勝、渡辺睦、前川恭一等マルクス経済学者は中小企業の「上層育成・下層淘汰」（『地方自治体と中小企業』、P119）政策であると批判し、清成忠男は事実上「製造業の中企業育成」（『日本中小企業政策史』、P88）政策になると指摘した。

高度成長期が終わるのにつれて、日本の中小企業政策は一見また徐々に最初の政策目的に帰りつつあるように見えた。1980年、中小企業政策審議会は、「1980年代の中小企業ビジョン」を発表し、「自立して発展していける活力ある多数としての中小企業の育成をめざしていくべきである」と主張し、1999年の中小企業基本法改正で、政策の目的は「独立した中小企業の多様で活力ある成長発展」と決まった。しかし、「1980年代の中小企業ビジョン」は同時に、「我が国においては、ひとつの企業が経済活動の各側面を自己完結的に遂行するのではなく、多くの外部企業への分業体制を展開していくという傾向が強く、このことは一方において親企業、下請企業という従属的な関係を生み出したが、他方において裾野の広い中小企業群の発展を促した。その結果、今日では中小企業が日本経済の発展を支える不可欠の要素となっていることを認識すべきである」とされて、重層的企業間関係という日本的生産システム論の考えをとり、戦後直後の「経済力の集中」の防止とは反対の方向である。1999年の中小企業基本法改正でも、「経済力の集中」に関する記述はなく、下請取引の適正化にとどまっていた。ここから、「自立」「独立」とは、大企業からの独立という意味を含んでいないということがわかる。この期の中小企業政策の目的は高度成長期の「寡占化」促進を離れたとしても、なお「寡占化」を肯定し、「民主化」への復帰になっていないことがわかる。こういう中小企業論の代表的な論者は清成忠男である。

政策目的だけではなく、高度成長期以降、中小企業に対する認識も変わった。「1980年代の中小企業ビジョン」では、「活力ある多数として中小企業を積極的に評価すべきである」と主張しているように、高度成長期以降、中小企業楽観論は徐々に注目されるようになった。1999年の中小企業基本法改正で、基本理念として、「中小企業については、多様な事業の分野において特色ある事業活動を行い、多様な就業の機会を提供し、個人がその能力を発揮しつつ事業を行う機会を提供することにより我が国の経済の基盤を形成しているもの」と、「中小企業の活動を積極的に評価する視点が見て取れる」（『日本中小企業政策史』、P232）。このような中小企業楽観論の代表的な論者は、中小企業基本法改正にも関わった清成忠男である。前述のように、高度成長期は中小企業問題論を前提に、「寡占化」促進を目的とする中小企業政策が行われた。「寡

占化」促進政策をやめるには、中小企業問題論から中小企業楽観論への変化は評価できる。しかし、中小企業問題論はただちに「寡占化」促進政策に結びつくわけではないので、その変化は「系列化」政策をやめる必要条件にまでなっていない。戦後直後は同じ中小企業問題論に立脚しながら、自由競争を促す「民主化」政策が行われた。黒瀬直宏等の論者が指摘しているとおり、一部の優良中小企業や創業企業とは別に、中小企業一般は金融難や所得格差など固有の問題をかかえている。中小企業を肯定的に見る楽観論だけでは中小企業問題をとらえきれない。

以上をもって政策目的と中小企業認識によって、日本の中小企業政策の政策思想変遷を概観してきた。次節は詳しく蜷川虎三の政策思想の位置づけを明らかにする。

2.2.2 蜷川虎三の政策思想の位置づけ

蜷川虎三は「経済は人民の物質生活のためのそしき」（『中小企業問題の解決』、P42）、「資本の活動というのは資本主義社会においては、一つ的手段に過ぎない」（『憲法を暮らしのなかに』、P377）と認識し、マルクス経済学者らしく、消費あって生産ありと考えている。「資本の蓄積の絶対量が不十分」（『中小企業問題の解決』、P38）の段階において、資本の蓄積を進めることは必要であるが、消費が同時に上がっていくことがその条件になる。しかし、資本が不足しているので、賃労働者になれない労働力が多数存在している。彼らはもともと生産手段をもっているが、資本が「ざいらいのよわい中小企業にどんどん圧力を加えてくる」（『道はただひとつこの道を』、P209）中、「従来の零細企業者、京都で言えば99%の業者はだんだん裸にされていく」、「労働力がその時代にあうだけの価格が取れるように」（『道はただひとつこの道を』、P205）、中小企業政策をとる必要がある。

蜷川虎三の1950年に書いた文章から、彼の中小企業政策の政策目的は経済の民主化、彼の中小企業認識は問題論ということがわかる。「現在中小企業が圧倒的に多いということはただそれだけでは中小企業の存在を正当づけるものではなく、問題はあくまで国民経済との関係にある。……経済民主化のねらいは戦争経済の支柱となった独占資本を解体すると同時に、その復活を阻止するため経済が一部の勢力によって支配されることを排し、自主独立の企業間の公正自由な競争によって経済を運営し、その健全な発達をはかるところにある。……経済の民主化を目標とする限り、中小企業を資本の圧力から守り、自主独立の企業として公正自由な競争に耐えていくだけの諸条件を作り出すことが経済政策としては極めて重大となる」（『中小企業問題の解決』、P42）。

清成忠男は、これについて、「明らかに市場経済重視の政策思想が認められる」と認識し、日本において「市場経済重視の政策論」が提起された非常に早い見解として評価している（『日本中小企業政策史』、P204）。しかし、清成忠男はそれが「後年の蜷川の見解とは大きく異なっている」（『日本中小企業政策史』、P23）と指摘し、根拠を示していないが、おそらく蜷川虎三が知事になって推進した中小企業の組織化、そして近代化政策は有沢広巳と同じであるという認識であろう。

前述のとおり、蜷川虎三も有沢広巳も中小企業の問題論をとり、たしかに組織化、系列化はともに問題論から来ている政策手段である。しかし、蜷川虎三と有沢広巳の相違も明らかである。有沢広巳の政策思想の影響を受けている高度成長期の中小企業政策は、「寡占化」促進の政策目的で、系列化を推進していたことは既述のとおりで、その点について、蜷川虎三は、1966年に「わたしどもは二五年いらい中小企業の系列化に反対しながら、組織をつくることに努力してきたわけです」（『道はただひとつこの道を』、P197）とはっきり述べている。そして、蜷川虎三は、「わたしは、やはり組織で中小企業の経営を高め、強めていく以外に手はなかろうと思うんです」

([1974]『府政要覧』、P131)と述べ、彼の言う組織化は中小企業の競争力を高めるためであり、系列化とは反対の方向であることがわかる。

ちなみに、戦後思想史に大きく影響した丸山真男は組織化を自立の条件として位置づけていた。丸山真男は日本の個人析出には、自主的な組織化が進まなかったのも、私化と原子化が自立化と民主化を圧倒したと指摘した(箱根会議、『市民社会論』、P65)。すなわち、民主化自体は組織化の含意を持っているという認識であった。

実は、1950年に蜷川虎三は既に、「企業であるかぎりでは収益性を高め、経済性を満足するに足る組織とこの組織を動かすだけの経営的能力がなければならない」「中小業者は実質上独立の企業ではなく、問屋、親工場に対し隷属的な立場にある……これは中小企業者に経営者としての合理的精神の低さをもたらしがちである」「中小企業等協同組合法の基本的な構想が協同組合の本質にそってその自主性と民主的性格と回復させることにある」「協同組合を作る場合は、皆商売熱心で経営にたえず工夫し努力していける……人たちが自分たちの商売の利益のために組合をつくろうじゃないかという気運が生まれてこなければならない」「いかに中小企業の振興が叫ばれようとも中小企業者自らが隷属的な地位に甘んじていては真の振興が達成できるはずはない」(『中小企業問題の解決』、P89、P127、P86、P81、P75、P127)と、中小企業経営のための組織化を推進する立場であった。蜷川虎三の主導で中小企業等協同組合法が作られて、成立した。

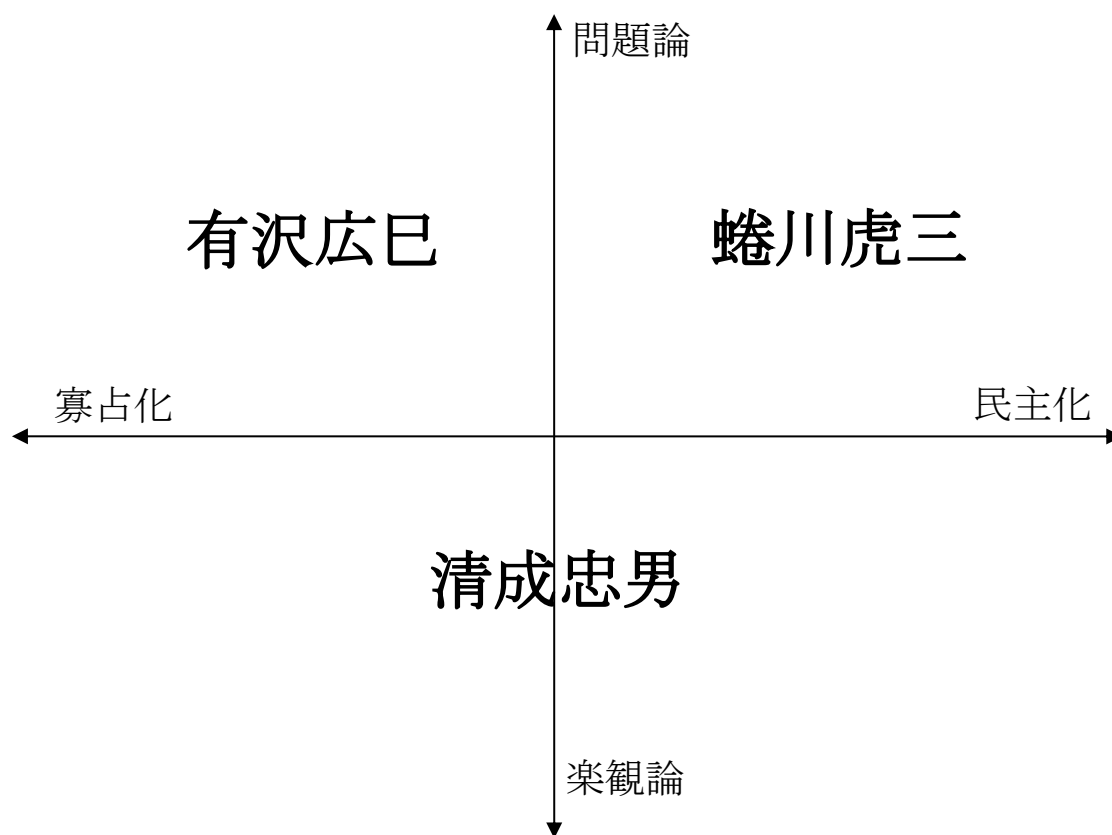
金融対策についても、蜷川虎三は経営を高めるためであると、痛烈に言っている。「中小企業というのは、戦争に負けた当時から金融に困ったものですから、金の融通さえつければなんとかなるというのがならわしでした。ですから常習麻薬患者みたいに金融患者になってしまったのですが、やはり経営をもっと検討してみることです。金融も大事ですけど、中小企業は中小企業らしい経営のしかたがあるはずですよ。……そのために必要な金融をするべきですよ」([1974]『府政要覧』、P140)。

近代化について、蜷川虎三は1967年、京都中小企業経営研究会の新春例会での知事講演において、「今、さかんに中小企業の近代化がいわれていますけれども、近代化は単に新しい機械を入れて生産能率を高め、合理化することではありません。近代化というのは経済の動きに応じて業種業態にあった経営の仕方をするということです。近代化するということは聞こえはよいが、生産性が向上した結果みんなそれを上から吸い取られるんでは、向上しないでしつとりといった方が経営を守ることにもなり、その方がいいんじゃないかと思うんです」と、極論をもって、彼の言う近代化は寡占化促進のためではなく、経済の民主化のためであることを述べた。

要は蜷川虎三は資本蓄積が不足している段階において、中小企業は競争力がないと、市場は競争不十分で、経済の民主化がありえないと考えている。なので、組織化、金融対策、近代化等はすべて経済の民主化のための政策で、寡占化に反対するためであるという考えである。蜷川虎三本人も、彼の中小企業を有沢広巳の中小企業政策とはっきり区別している。「戦争に負けてから50年代中期までというのは、だいたい憲法の問題に従って、中小企業を守り育てろ、それで日本の民主化の基盤を作れというのが、政府の方針であります。また一生懸命やってきたわけです。……朝鮮戦争が始まり……今度は中小企業を守り育てるよりも、中小企業をおだててしぼるというやり方になってきたわけです。一般の政策は」(『道はただひとつこの道』、P188)。

以上をまとめ、日本の中小企業政策における蜷川虎三の政策思想の位置づけを示したのは図2.2.1である。

図 2.2.1



(出所) 筆者作成

2.3 蜷川京都府政の中小企業政策

2.3.1 施策

蜷川府政期において、京都府商工部の職員数は、1950 年より、1970 年まで、126 名から 186 名へと増えた。予算の増加は表 2.3.1 のとおりである。

表 2.3.1 京都府商工予算の推移(千円)

	一般会計	特別会計
1950	111,425	
1951	139,225	
1952	262,402	
1953	460,497	
1954	431,332	
1955	402,402	
1956	338,602	22,776
1957	367,698	39,161
1958	379,568	52,510
1959	411,392	49,230
1960	487,260	60,501
1961	694,258	80,931
1962	653,197	125,470
1963	660,720	176,558
1964	877,204	306,441
1965	975,057	338,808
1966	1,170,392	475,669
1967	1,504,551	645,590
1968	1,884,612	769,416
1969	2,090,626	940,897

(出所) 商工行政 20 年のあゆみ

地方自治体の商工費に占める国庫補助金の割合は約 5%である。「強力な施策について国に多くを期待できないとすれば、自治体が国にかわって機能するほかない」(『商工行政八年の歩み』、P2)と京都府は中小企業政策を展開した。

表 2.3.2 は京都府中小企業金融対策の状況を示している。

表 2.3.2 京都府中小企業融資状況 (千円)

	融資基金	融資件数	融資金額
1950	70,000	631	84,046
1953	340,000	5,578	1,459,443
1957	290,000	3,036	849,950
1961	352,000	3,751	3,916,150
1965	537,000	4,483	5,240,102
1968	1,026,000	11,039	10,387,398

(出所) 商工行政 20 年のあゆみ

中小企業の中でも、とくに資金繰りが困難な小企業を対象に、京都府は 1966 年に全国に先駆け、無担保、無保証人の小企業特別融資制度を発足した。(1965 年政府が無担保、無保証人の小企業特別融資制度をつくったが、税金完納等、非常に条件がきびしく、ほとんど利用者はなかった)(『戦後における京都府政の歩み』、P76)。第 1 年は既に 5000 件、26 億円を貸し、京

都府制度融資額全体の三分の一ほどの大きさであった。その後、融資限度額はまた二度にわたって引き上げられた。

1968年までに、無担保、無保証人の小企業特別融資制度は東京、大阪、愛知など15の都府県に広がっていた。その後、1972年12月の田中内閣による衆院解散―選挙では、大都市を中心に自民党離れが顕著となったので、自民党は保守合同以来最低の271議席にとどまった。ちょうどこの時、日本商工会議所(永野重雄会頭)は「都市部での共産党の侵食(民主商工会)」を問題意識に、自民党に対して「全国の商工会議所の組織を活用して」小企業向け融資をはじめよう要請した。大蔵省は無担保無保証人について「金融の常識を外れている」と難色を示したが、自民党は「商工会議所を都市の農協に見立てたらいい」という考えでまとめ、急速に実行に向けて政策を進めた。衆院選挙後わずか1ヶ月、田中内閣は無担保無保証人の小企業向け融資資金を予算案に計上させた。田中内閣の作られた制度は、融資の申込、審査はすべて商工会議所が行うという、まさに商工会議所を「都市の農協」に見立てる制度であった。無担保無保証人の小企業向け融資制度に対して、もともと「自民党は「共産党の蜷川知事(実際には蜷川虎三は共産党入党歴がなかった)は公の融資をテコに票を集めている」とことあるごとに非難していた経緯があり、自民党にしてみれば、革新自治体のやり方を教科書として使い、……という意識だったかもしれない」(『補助金と政権党』、P49～56)。以上のように、蜷川虎三は経営指導で融資リスクをおさえる手法を使って、いち早く小企業向け融資を政策として実現した。この無担保無保証人の小企業向け融資は、各都道府県、そして小企業離れの危機感を覚えた政府与党に取り上げられ、全国に広がったのである。

当然、小企業融資を実現するには、京都府は審査・指導の人手も融資資金もとても足りない。京都府の小企業融資制度では、京都府信用保証協会が担保を提供して金融リスクを背負い、信用保証協会も含めて、各種の組織が審査・指導にとりかかったのである。1968年当時、京都府商工部商工指導課長・庄野勇夫によると、「無担保無保証人融資は信用保証協会に相当しわよせしたと思う」という(2014年5月、庄野勇夫に聞き取り)。資金に関しては、蜷川虎三は初当選直後の1950年8月に、京都府本金庫を丹和銀行(京都銀行)という当時本店が福知山市の弱小銀行に移した。当然ながら、これは当時の全都道府県に見て極めて異例であった。京都府に従って、府下の市町村も相次ぎ本金庫を丹和銀行に移し、これが始まりとなって、丹和銀行は京都銀行へと、大きな地方銀行まで成長したのである。そのほか、京都府は京都信用金庫など信用金庫に対しても、育成策をとったのである(『戦後における京都府政の歩み』、P77)。当時の京都銀行の頭取・栗林四郎(元大蔵省東海財務局次長)は蜷川虎三の教え子という人的つながりもあって、京都府下の金融機関は京都府の政策におおむね協力的であった。たとえば、蜷川虎三は以下のように不景気の時の緊急対応を金融機関に要請したことがあった。「1969年9月から公定歩合の引き上げ……など一連の景気抑制策が実施され、各組合、団体に対して、不況対応体制づくりについて、知事から異例の要望を行った」。「金融機関の長に対して、知事から融資の促進を依頼した」(『商工行政の概要報告書』、P2)。

ただ、「蜷川虎三は信用組合を認めない。よその府県はみんな認める。大阪では、(景気がいい時期で)信用組合がたくさんできて、(景気が悪くなれば)一時期信用金庫がけっこうつぶれた。(それで信用金庫と金融関係を持つ中小企業も連鎖して倒産した)。京都は京都銀行、信用金庫でやる。それは(京都銀行、信用金庫)大きくなるが。もし信用組合を認めたら、あとで信用組合がつぶれて、京都の中小企業もどんどんつぶれるでしょう」(2014年5月、庄野勇夫に聞き取り)。

京都中小企業家同友会初代代表理事の橋本嘉雄によると、京都府は「きめ細かい金融制度で中小企業を支援している。また、経営相談にも乗るが、やはりお金の問題でくるのが多い。仕

事の面倒を見るのは、官公需をできるかぎり回すつもりだと思うが、やはり難しい」(2011 年 7 月、橋本嘉雄に聞き取り)。。

京都府は 1950 年に診断、相談、調査三部門を産業能率研究所に統合し、総合経営指導を行った。そして 1962 年に、経営、技術指導所を統合し、中小企業総合指導所にした。指導の実績について、1956～1969 年、金融あつせんを 21674 件、189 億 3897 万円行い、1950～1969 年、企業診断を 18642 件行った。技術にかんしては、依頼試験は 1953～1969 年で 34919 件行い、技術相談は 1957～1969 年で 13318 件行った。また大学教授を特別技術指導員に依頼して、中小企業に出向いて行う技術巡回指導は 1964～1969 年で 386 件行った。指導所が行った技術研究の成果は、1969 年までに、130 件普及であった。以上から、京都府中小企業総合指導所の活発な活動ぶりがうかがえる。

とくに、蜷川虎三の構想によって、1950 年に既に学者と業界を結びつける組織として、科学技術審議会が発足した。

蜷川虎三の考えでは、「中小企業が各個に活動して進路を誤るのではないか……中小企業の走るコースが狭くて、大きな船にぶっつけられる。ぶっつけられると知りながらも、どうしても播磨灘でイワシをとらなければならないことが、中小企業の実態であろう」([1978]『府政要覧』、P129)「ひき舟で、霧笛をならして各船が沈没しないようにしたいと思います」([1974]『府政要覧』、P130)。1964 年「ひき舟」として、京都府中小企業対策連絡協議会(委員長立命館大学坂寄俊雄教授)が設置され、府下の主要業界部会(概ね 10 業種)、また、金融、組織、労務の機能別 3 部会において、「問題点を協議究明し、業界のあるべき姿をあきらかにするとともに、とるべき施策を確立し」、「府商工行政施策に反映せしめた」のである。協議会は「また、特別経営指導員、特別技術指導員を活用し、中小企業の組織の強化、経営および技術の改善指導を積極的に推進した」(『商工行政施策の大綱』、P3)。日本の中小企業政策は学者で構成する審議会に諮問するのが多く見られるが、中小企業の経営者と会合を開き、中小企業が主体になって中小企業政策を出す京都府のやりかたは、今日でも非常に先進的である。

「わたしは、やはり組織で中小企業の経営を高め、強めていく以外に手はなかろうと思うんです」([1974]『府政要覧』、P131)と蜷川虎三は中小企業の組織化をとくに重視した。「中小企業の共同組織化の問題は中小企業を健全にして強固な企業として育成し、公正にして自由な競争場裡に一本たちのできる中小企業たらしめるという日本経済の民主化の線上の問題でもある」(『中小企業問題の解決』、P75)。

しかし、蜷川虎三は最初から組織化が非常に難しいと認識している。「中小の業者はとにかく協力を拒み、弱いくせに経営を強力化するような組織を取ろうとしないで、なんとか独立の経営を保持し自分だけうまいことをやろうとする傾向が強いから、これをまとめて一体化してゆこうとすることは決して容易ではない。では容易ではないからといってそのままにしておけば資本の圧力のもとに倒れることは必定である。……経済的に何とか資本の圧力に対し自己を防衛しようというのが協同化の狙いであるが、経済的に弱いものがいくら集まってみたとところでただそれだけのことで、経済的に飛躍的に強くなるとは考えられないし、また現に強くなっていないのが事実である。ここに協同組織およびその運営の問題があり、協同組織に限界があるにしても、その限界の線まで協同組織およびその運営を伸展強化させることこそ協同化運動の目標でなければならぬ」(『中小企業問題の解決』、P68)

京都府民生労働部はその困難さは、次のように表現している。「事業協同組合は「金借組合」、企業組合は「税金組合」と呼ばれている……企業組合についていえば、これは税の軽減をはかるために零細企業者が完全共同体の形を取ったものであるが、国税庁が企業組合の法人格を否定したこともあり、また完全共同体の運営には複雑な事務処理体制が必要であることなどから休眠組合も多く、組合数の伸びは停滞している……最近では企業系列化の進行によって、組合

の上層部が……市中銀行に移り始めている。また共同購買事業も組合が資材配給権を失い、最近になって大企業が主要資材を系列企業に優先的に支給するに及んで、その重要性は薄くなってきたのである……商工組合による「過当競争」の排除は、じつは仲間同士の規制を強権を持って行い、零細企業者を整理淘汰するという仕方ですべて解決していることにほかならない。大企業の犠牲負担を中小企業相互のあいだで内部調整する意味が強いではないかということである」（『中小企業の賃金問題』、P36）。京都中小企業家同友会初代代表理事の橋本嘉雄は、企業組合のメリットとして、「経営者の給料が費用と認められ、税が安くなる。会社として、小さい場合はいい組織だと思いますが」と述べ、組合内の融資については、「かなり利用されている、手数料は組合本部の大きな収入になる。経理は本部でやるから、営業所の業績は把握できる。ただ、だまされるというか、改善するために貸せば、回収がいつそう難しくなり、失敗するのはかなりある」と述べている（2011年7月、橋本嘉雄に聞き取り）。

いろいろと困難を受けながらも、京都府商工部は「平均して月60件、何らかの形を通じて組合または組合員と接」し（『商工行政八年の歩み』、P15）、組合の指導を行い、組織化を進めた。その状況は表3で示している。

表 2.3.3 京都府中小企業等協同組合数

	組合数	うち企業組合	うち事業協同組合
1949	215	69	145
1951	734	296	435
1953	766	292	468
1955	809	290	511
1957	836	284	542
1959	878	293	574
1961	917	291	614
1963	1004	296	696
1965	1048	292	720
1967	1081	288	780
1969	1138	289	843

（出所）商工行政 20 年のあゆみ

蛭川虎三は『中小企業と日本経済』において、「実際問題として組合員のすべてが……相当高い意識をもって組合の組織と運営に当たるということは困難なことで、結局は組織の推進力となるような二三の人物が中核としていくよりは他はないであろう。こうした経営に情熱と能力とを持つ人物を組合員に得られるかどうかは組合の活動を規定することになる」（『中小企業問題の解決』、P88）と指摘し、知事になった後、知事表彰制度を積極的に進めた。1969年までに、優良組合84、推奨組合147、組合功労者189を表彰した。

京都中小企業家同友会初代代表理事の橋本嘉雄の回想では、「中小企業家同友会というのは自立のためのもので、自助努力の組織である。蛭川さんが挨拶に来て、民間のひきぶねと、よく理解しているし、府からも支持している。蛭川さんのいう中小企業は資本の圧力をうけて、困難な経営を余儀なくされているのはあてはまる。彼は中小企業を強化する政策を取った。蛭川さんは府の使命を中小企業振興であると考え、京都の産業振興は中小企業振興と位置付けている。反面、大企業の面倒を府は見なくても、政府が見ると考えている。次の知事の林田（悠紀夫）さんになると、府の政策は大企業も含めての産業政策となった。蛭川さんはよく中小企業の声を聞き、協議会（京都府中小企業対策連絡協議会）で中小企業の組合理事長から意見を汲み上げ

てそれを政策にする。蛭川さんは理念が一貫し、政策が国の先鞭をつける。経営相談について、府の職員が講師になったりして、中小企業の人といっしょに議論する。蛭川さんの組織化は下からの要望でやり、鮎川(義介)さんの組織化は上からかぶせるのものである。鮎川さんのは統制会のにおいがし、こういう方向で組織化すればえらいことになるだろう」(2011 年 7 月、橋本嘉雄に聞き取り)。

蛭川虎三は京都府において、限られた財源の中、一生懸命に中小企業政策を推進したと言える。

2.3.2 成果

この節において、組織化を中心に、蛭川京都府政の中小企業政策の成果を見る。

実際に、やむを得ない場合以外、中小企業はあまり組織化をしたくないのである。京都府中小企業団体中央会 1967 年の調査では、回答を得た企業の 80%は労働力不足、人件費の増大などの問題をかかえながら、損益状況がよくなった。経営の見通しは、独力で近代化・合理化を図る 65%、従来どおりでいく 18.4%、協業化・共同化したい 11.7%であったと、組織化に消極的であった。その理由としてあげられたのは、適当な相手がない 32%、将来の見通しが困難 19%であった。

また、中小企業の競争力と交渉力を高め、大企業との取引条件を改善できるような中小企業組織はなかなかできない。京都府中小企業団体中央会が 1977 年に下請け組合悉皆調査の結果、組合規模平均 30 人、組合成立について、親企業反対なしであった。組合を立てる動機は主に金融事業の 92.8%で、不況によって親企業は手形支払いを増やしたのを受け、組合で手形割引した。京都中小企業家同友会初代代表理事の橋本嘉雄は、「組合のメリットとして、商工中金の金融を受けやすい。だから、親メーカーも進める。組合は下請けに支払う手形を割引してくれるので、親会社は直接行かないが、実は組合を利用している」と述べ(2011 年 7 月、橋本嘉雄に聞き取り)、下請け組合の多くは系列化のための組織になっていることがわかる。

しかしながら、京都府の組織化政策は困難の下、成果を上げた。

京都府商工部 1965 年調査によると、企業組合の設立理由は、一位の民主的組織だからが 50%(零細な資本と労働力を持ち寄って、提供した資本の安全管理、労働力に見合う適正な参稼報酬、出資の多少にかかわらず事業経営に関する発言力の平等)であり、二位の設立について指導が受けられるからが 38.4%である。設立の効果について、売上高の上昇 51.2%、生活が安定した 31%、資金繰りの緩和 31%、事務処理が簡素化した 27.9%、設備更新が可能になった 26.8%であった(『企業組合実態調査結果報告書』、P14)。いろいろ困難はありながら、企業組合推進対策は成果を上げた。

京都府立中小企業総合指導所が出した『設備近代化資金貸付企業の経営実態』によると、1967 年度行った悉皆調査で、設備の平均稼働率は 90.4%で、売上高は設備導入によって平均 31.1%上がった。設備導入の効果について、企業数ベースで、生産量の増加が 34%、品質の向上が 20%、労務費節減が 16%であった。そして、収益性改善が 53%、悪化が 32.6%であった。全体として設備導入の効果は成功といえよう。

京都府中小企業団体中央会 1973 年報告のように、中小企業の独立を促進する組合の成功例があった。組合員 5 の京都府熱処理事業協同組合は、京都府中小企業総合指導所より大学教授を紹介され、技術指導を受けた。もともとは競合関係にあった下請け会社であったが、組合によって、技術が大幅に向上し、「共同による独自の分野から、特定親企業からの脱却をはかり、独自の一貫作業プロセスを有する共同体」となった。

また、丹後の賃機業者が親機に対抗する組織化は成功した。もともと丹後機業は、「なかなかその組織ができない。なお封建的な遺制といえますが、そういうものがのこっている。たとえば親

機と賃機というようなものです」(『道はただひとつこの道を』、P197)。この問題を解決するため、京都府の施策について、サンケイ新聞が1974年に出している『革新自治体その構造と戦略』が次のようにまとめている。1969年からの5カ年計画で78億円の丹後機業振興対策事業を始め、府税でも、「家族労働者を優遇する措置をとっている」。「こうした府の保護のもとで、賃機業者は町ごとに「賃機協議会」をつくり、週5日制を普及し、「協議会の団結の力」によって、「親機から「休日料」を出させるようにした」。協議会は8000人の業者のうち、6000人まで組織した。サンケイ新聞は「蜷川知事のねらった組合の民主化……はいま、確実に効果を表してきた」と評している。

蜷川京都府政が行った組織化は、「限界の線まで協同組織およびその運営を伸展強化させ」た。とくに中小企業の主体性を大事にする方式は、今日でも先進的である。

表 2.3.4 都道府県別常用労働者の平均現金給与額 ― 月額(事業所規模30人以上)

	京都府	大阪府	兵庫県		
	K	O	H	K/O	K/H
1955	18,537	20,072	19,487	0.92	0.95
1956	19,589	21,313	21,631	0.92	0.91
1957	20,339	20,665	23,331	0.98	0.87
1958	20,640	23,138	22,728	0.89	0.91
1959	21,659	24,635	24,313	0.88	0.89
1960	23,297	26,599	26,539	0.88	0.88
1961	27,158	29,181	29,508	0.93	0.92
1962	30,542	32,228	31,974	0.95	0.96
1963	34,110	36,028	35,090	0.95	0.97
1964	36,025	39,410	38,605	0.91	0.93
1965	38,884	43,007	42,464	0.90	0.92
1966	43,929	47,932	47,147	0.92	0.93
1967	50,703	52,769	52,845	0.96	0.96
1968	56,052	60,411	60,189	0.93	0.93
1969	65,615	69,936	69,920	0.94	0.94
1970	76,165	83,343	79,584	0.91	0.96
1971	88,028	94,738	91,282	0.93	0.96
1972	101,864	110,280	104,472	0.92	0.98
1973	122,974	137,564	126,257	0.89	0.97
1974	149,943	173,678	162,378	0.86	0.92
1975	177,956	197,940	187,312	0.90	0.95
1976	211,866	220,054	207,463	0.96	1.02
1977	231,089	239,501	227,861	0.96	1.01
1978	245,943	257,762	243,139	0.95	1.01

(出所)「毎月勤労統計調査年報地方調査」

京都府は中小企業、零細企業が多い。1969年、1～4人の事業所の従業者数は、京都府が32.3%であったのに対して、全国は19.7%であった。反面、300人以上の事業所の従業者数は、京都府が13.3%であったのに対して、全国は16.4%であった。しかし、蜷川府政期にお

いて、京都府の一人当たり分配所得は全国レベルの 110%で推移し、賃金レベルも相対的な低下趨勢が見られない(表 2.3.4)。蛭川府政下の中小企業は競争力を失わなかったことが確認され、蛭川府政の中小企業政策の成果が認められよう。

2.4 結論

中小企業政策の政策目的と中小企業観をもって、中小企業政策の政策思想を分類した。

中小企業楽観論が主流になって以降、中小企業観が大きく取り上げられ、中小企業政策の政策目的は曖昧にされてきた。

賃金構造基本統計調査によると、2012 年現在、日本において 100 人未満企業従業者の所定内実労働時間が 1000 人以上企業と比べると 110%になり、一方、賃金は 1000 人以上企業と比べると 60%になる。いかに説明するにせよ、中小企業と大企業の格差は現実である。

中小企業家同友会副会長等を歴任した橋本嘉雄は、「中小企業の大きな問題は取引条件であり、つまり下請けに出すことで利益を上げる構造である。財界は下請けの関係維持を望み、大企業も含めての経済政策の中、中小企業も発展するだろうという考えである。中小企業基本法は、中小企業全体のレベルアップから、新自由主義へと修訂され、中小企業にとってもうあまりやくに立たない」と考えている(2011 年 6 月、橋本嘉雄に聞き取り)。

今でも中小企業問題は存在し、はっきりと民主化の方向に向けて打ち出す中小企業政策が必要とである。

本章は蛭川虎三の中小企業政策は中小企業の主体性を大事にし、経済の民主化を進めたことを明らかにした。高度成長期に入るとともに、日本の中小企業政策が「寡占化」という依存－需要側経済学へと方向転換した後、蛭川虎三は京都府知事として引き続き「民主化」という方向を堅持し、成果を上げたことがわかる。

第3章 蜷川府政の工業開発

3.1 長田野工業団地の計画

3.1.1 京都府の産業政策の中の長田野工業団地計画

京都府は府人口の半分以上を占める京都市をかかえている一方、所得水準の低い北部地域をもっている。京都府北部地域は南から順に南丹、中丹、丹後の三地域に分けられ、近代工業が乏しいので、1960年代、三地域の分配所得水準はともに府平均の7割ぐらいであった。長田野工業団地は中丹地域に位置する。

図 3.1.1 京都府地図



(出所) <http://www.pref.kyoto.jp/chutan/gaiyou.html>、京都府中丹振興局ホームページ、2011年6月26日アクセス

京都府北部地域は京阪神との間、交通の便が悪く、大量の物流を前提にしている近代工業は発展できなかった。日本経済の高度成長が始まったら、京都府北部地域の人口が減る傾向にあった。

過疎過密政策を含め、自治体にはいろいろな政策が求められている。蜷川虎三の政策論は問題の把握、政策の目的、政策の対象、政策の方法の循環と修正である。京都府の大きな南北格差について、蜷川虎三は「過疎地帯の住民が、その労働力を売ることができなくなった。……だからくれない、くらせない、ここにはいられないということができた」(『道はただひとつこの道を』、P218)と認識している。そして、蜷川虎三は「くらしを守る立場から、どこまでも住民の働きが金になり、住民の働けるような環境をつくっていく」(『道はただひとつこの道を』、P234)という目標を立

てた。次に蜷川虎三は政策の対象として、京都府北部地域を定め、「本地域の産業立地の諸条件から見て、農業及び漁業に地域発展の主導的な役割を期待することはできない。また、第三次産業部門の発展は、本来、生産部門を受け持つ産業の発展の程度および地域の人口と所得の大きさによって規定されるものであるので、北部地域では、優れた工業立地条件を有する中丹地区の工業開発を積極的に推進して、その波及的効果を周辺にも及ぼすことによって地域全体の自律的な発展を図ることが、最も重要な基本的課題である」（『京都府総合開発計画』参照）という工業開発を中心にする政策を立てた。

1960年代から、日本では素材型産業の次に、組立型産業がはやく成長した（『工業の変革と立地』、P108）。そのため、「素材型の重化学工業が臨海部で巨大な設備投資を行った高度成長期前半とは異なり、軽薄短小化した電気機械などの加工組立型業種が内陸部に分散立地していった」（『大競争時代の「モノづくり」拠点』、P16）。京都府はこういう産業発展のテンポを「近年の工業立地動向と国の産業配置政策の変化によって、中丹地区工業開発の外部的諸条件が、漸次醸成されつつある……既成工業地帯の企業は、……内陸部のすぐれた工業立地条件を持つ地域に、新しい環境を求めて進出する（『京都府総合開発計画』、P50）と認識し、適地と水源をあわせもつ中丹地区の長田野で内陸型工業団地をつくることで、中丹地区の工業開発を進める計画をたてた。

蜷川虎三は京都府北部地域開発の政策を「たての開発」と名づけ、「名神高速道路という横の軸に対し、阪鶴道路（国道27号線）を縦の軸と考え、これを一つの太い動脈として横の軸に結びつけ、「裏日本」の産業発展のテンポを「表日本」のテンポに同調させる」考えであった（『京都府議会史 総説編』、P632）。京都府は1956年に、「他の国道の舗装を中止し、阪鶴一本に集中」（『京都府議会史 総説編』、P720）した結果、1959年工事が完成し、大阪から舞鶴までの約120kmは舗装道路で結ばれた。1964年、京都府と兵庫県及び関係市町が「三たん地方開発促進協議会」を結成し、同時に「近畿縦貫高速自動車道建設促進同盟」は結ばれた。蜷川虎三は「対岸貿易を振興するとともに長田野工業団地と結び近畿縦貫自動車道路の早期実現をはかり（『憲法を暮らしの中に』、P408）、「京阪工業地帯との時間の短縮」によって、「同工業地帯の波及的効果を十分受け入れて企業の立地を促す」（『近畿圏京都中丹区域都市開発区域建設計画』参照）つもりであった。結果は、1979年近畿自動車道舞鶴線は政府によって決定され、1987年福知山ICが完成し、1991年西舞鶴ICが完成した。これをもって、福知山・長田野は大阪と70分、神戸と60分、舞鶴と30分でつながるようになった（『長田野工業団地』参照）。

舗装道路、そして高速道路によって中丹地区と阪神工業地帯とを結合し、工業を中心に開発を進めるのが蜷川虎三の「たての開発」政策であった。工場がなかったところで工場を建てることについて、蜷川虎三は「よく工場誘致、工場誘致ということをする人がありますが、資本は利潤を追うて流れる。したがって利潤なきところに、いかに押んでもこない。ですから利潤がえられるような条件をつくるということが、産業政策だ（『道はただひとつこの道を』、P184）と述べ、京都府で工場誘致条例をつくらなかった。

3.1.2 京都府の公害政策の中の長田野工業団地計画

理念から言うと、立地から公害防止対策をとりながら工業開発を進める手法の一つは工業団地である。工場立地法により、工業団地とは、「製造業等に係る二以上の工場又は事業場の用に供するための敷地及びこれに隣接し、緑地、道路その他の施設の用に供するための敷地として計画的に取得され、又は造成される一団の土地」である。日本においても高度成長期から工業団地があらわれ、1964年、日本の工業用地面積780,937Haのうちすでに5,678Haは工業団地であった。工業団地の建設主体について、日本ではおもに地方自治体であった（表3.1.1）。その造成された工業団地について、「造成には、地域の無秩序な工場立地を防いだり、工業化に

よる環境問題への対応という意味もあるが、現実としては環境保全対策としての側面よりも、工場誘致の受け皿（工業化推進）の側面が圧倒的に強い」（『大競争時代の「モノづくり」拠点』、P141）ので、工業団地自体が公害の発生源になった例さえ多くある。

表3.1.1 着工時期・事業主体別工業団地数

	総数	都道府県	市町村	事務組合	公団	組合団体	民間
～1959年	17	10	4	1	0	1	1
60～64年	149	50	33	4	22	36	4
65～69年	179	68	40	11	28	26	6
70～74年	324	78	173	16	21	30	6
75～79年	179	22	107	4	19	24	3
80～84年	188	27	120	6	6	22	7
85～89年	299	40	210	10	9	10	20
90～91年	131	5	97	5	10	3	11
合計	1,466	300	784	57	115	152	58
不詳	1,038	314	458	43	99	93	31
総数	2,504	614	1,242	100	214	245	89

（出所）『大競争時代のものづくり拠点』

日本の高度成長期は、毎年 700-1000 件の公害事件が全国に分布して発生している時代であった（『経済大国』、P137）。公害を出したのはおもに企業生産活動であったが、当時の代表的な財界人の永野重雄を例に経営側の姿勢を見ると、「企業が公害あるいは災害等の面からそれほどきびしい負担を負わされないですむ」（『日本の地域開発』、P316）ことを望んでいた。そして、永野重雄は「多くの場合防除施設は見返りの収益増のない装置」なので、「各企業では必ずしも熱心ではないという面がありうるかもしれないが、企業の立場から言えば一面無理もないとも考えられる」と述べ、「ある程度の亜硫酸ガスが空气中に排気されることはやむをえない面がある（『日本の地域開発』、P316）という考えであった。

公害問題の原因について、蜷川虎三は「資本家は別として、資本というものは情けのないものである、……公害を起こそうと、そのために人がどうなろうと、そんなことにはおかまいなしに、資本は自分の力で自分を増殖しなければならない」（『道はただひとつこの道を』、P246）ので、「資本主義社会ってのは、労働力のことは考えるけれど、人間を無視している」（『憲法を暮らしの中に』、P277）ととらえている。それゆえに、「自然の正常状態を傷つけたり、破壊するのはすべて公害なんです。自然の正常状態が傷つけられることによってわれわれの生命や生活がおびやかされるんで、われわれはなにもそういうことをする資本の増殖を手伝うことはない。われわれの生命が先であります」（『道はただひとつこの道を』、P377）と、政策の目標を立てた。

蜷川虎三は、暮らしを守るという目標によって、安価な労働力を使って増殖する資本を規制する公害政策の必要性を以下のように述べている。「資本主義の社会ですから、資本が大いに支配的な役割を演ずることでしょう。しかしながら、それが住民の暮らしを悪くしたり、住民をしぼりあげることにのみはたらくことについては反対しなければならない。とくに公害なんてものはそうですね」（『憲法を暮らしの中に』、P60）。「どこに工場を建てるといっても、資本の利潤のために工場を建てることを認めるんじゃないに、住民の暮らしの利益がある限りにおいて、工場の設置を認めるんです。……工場を作って公害を起こすというようなことは、住民の立場において許されないことです」（『憲法を暮らしの中に』、P277）。

3.1.3 同じ目標の産業政策と公害政策

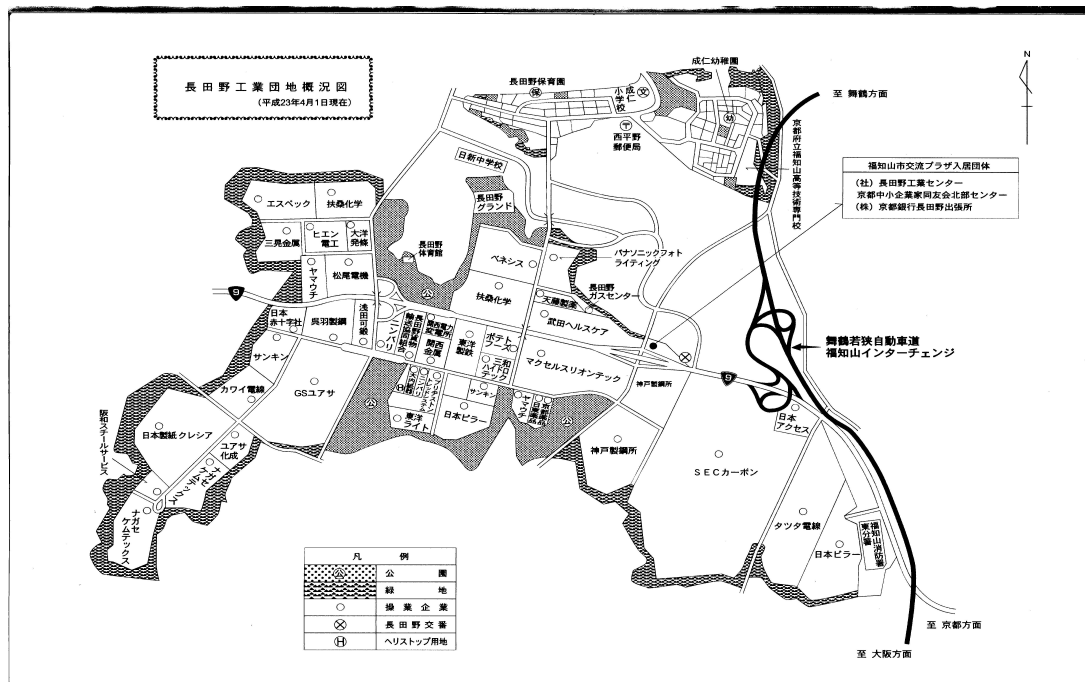
蜷川虎三の産業政策と公害政策は、ともに「その地域の住民の暮らしを維持し、明日の暮らしの発展をはかっていく」(『道はただひとつこの道を』、P147)ことを目標にしている。長田野工業団地造成事業の目的は「効果的な工業開発を推進し、もって地域住民の所得と福祉の普遍的な向上に資する」(『長田野工業団地造成事業概要書』参照)ことである。

「住民の立場から言えば、それは国土全体の活用や町づくりもそうだろうけれども、今の静謐な、安泰な暮らしをこわしてもらいたくないということは、住民としては当然だと思います。それからまた、せっかく従事している産業部面において、そのためにやりにくくなるというようなことは、住民としては第二にこまることである」(『道はただひとつこの道を』、P151)ので、政策は「どこまでも住民の意思を体して」(『憲法を暮らしの中に』、P400)やらなくてはならない。そのために、「いちばんだいじなことは、地域住民が公害と戦う意識をもって団結するということです。これが根本です」(『憲法を暮らしの中に』、P260)とのべ、研修で府職員に絶えず指導するとともに、京都府教育委員会は1967年から、京都市を除く府下市町村において、「ろばた懇談会」という住民の自治意識向上を目的にしている社会教育活動をはじめた。京都府は「府民の公害防止の意思と運動をよりどころとして(京都府公害防止条例)、公害政策を展開するのである。

長田野工業団地計画について、蜷川虎三の考えは以下のようなものである。「工業地帯の造成などについて、それはどこまでも住民の立場において考えていかなければならない。すなわち住民の労働力をどういうふうに生かすか、その労働力の生かした結果がいかに働くものに返ってくるかということを、まず考えていく。これが一つです。それから住民がそういう労働力を生かすために工場を誘致したといっても、四日市のように四日市ぜんそくがおこったり、ある地域のようにスモッグが多くなったり、そういうような暮らしを不安定ならしめる、暮らしを危険ならしめるようなことは避けねばならない。住民の暮らしをどこまでも平安にかつしあわせにしていく条件をいかにしてつくるかということが、この総合計画の第二の問題です」(『京都府行政二〇年のあゆみ』、P261)。

3.2 長田野工業団地の詳細

図 3.2.1 長田野工業団地概況図



(出所) <http://www.osadano.com/gaikyouuzu-kakudaizu.htm>、長田の工業センターホームページ、2012 年 4 月 24 日アクセス

3.2.1 長田野工業団地の面積

京都府中丹地区は主に舞鶴、福知山、綾部の三市からなっている。長田野工業団地は福知山市にある。その総面積は 400Ha で、うち工業用地 342Ha・住宅用地 58.7Ha である。図 2 の下の部分の工業用地と、上の部分の住宅用地は緩衝緑地によって隔てられている。

工業用地 342Ha のうちわけは、工場用地 220.4Ha、公園・緑地 62.3Ha、道路・水路 50.7Ha である。

住宅用地の 58.7Ha のうちわけは、住宅地 27.9Ha、公園・緑地 9.0Ha、道路・水路 11.0Ha である。

1988 年、京都府の工業用地は敷地面積 1413Ha で、長田野工業団地の工場用地 220.4Ha が大きなわらあいを占めていることがわかる。

1978 年、造成済みの工業団地は、臨海工業団地の平均面積は 121.2Ha で、内陸工業団地の平均面積は 27.4Ha であったことから、長田野工業団地は日本全国の工業団地の中でも広いほうだということがわかる。

3.2.2 長田野工業団地の建設過程

その建設の過程を見ると、長田野は戦前の陸軍演習場であった。その面積は約 800Ha で、標高 70-80m の段丘からなっている。戦後になって長田野は農地として開発されるが、土壌は保水性が弱いため、採水が難しく、井戸も作れなかった。

京都府商工部[1970]『工場適地調査 B・C 昭和 44 年度中丹地区』にのっている 1965 年の地価をみると、長田野の近くの安いところでも、字前田は田 1800 円/坪、字土(つち)は畑 1500 円/坪であった。それに対し、長田野は田 700 円/坪、畑 300~350 円/坪、原野 70~80 円/坪であった。ちなみに、同年度、京都市内は田 11,800 円/坪であった。長田野は農地としての生産性が低かったことがわかる。1960 年における長田野の土地所有は、自衛隊用地、武田薬品工

業の長田野農場地、戦後引揚者の入植農地、周辺地区の増反農地からなり、地権者約 1,300 人、土地約 3,000 筆であった。

長田野の農地開発と同時に、1958 年、神戸大経営研究所の米花稔教授によって福知山市工業立地実態調査が行われ、1960 年、工場立地法にもとづき、長田野は通産省によって工場適地として指定された。1963 年、京都府は長田野を近畿圏整備法に基づく初めての内陸工業団地建設事業として起債し、工業団地として開発する事業を始めた。京都府の動きを受け、同じ 1963 年、福知山市は開発公社をつくり、用地権利者調査を始めた。1965 年、福知山市は用地の買収を始め、京都府も長田野開発事務所を設置した。長田野における用地の買収は概ね順調で、予定買収面積 400Ha に対し、1967 年末の既買収面積は既に 362Ha となった。長田野工業団地の用地取得費は 10 億 7200 万円で、平均は 1033 円/坪であった(『高度成長期の地域変容』、P299)。

長田野工業団地は計画から完売まで、25 年間かかった。大塚・筑波人文地理学研究会[1983]『高度成長期の地域変容』によると、工業団地建設は平均 8 年がかかり、そのうち用地取得 2 年、造成 3 年、売却 3 年で、なかんずく「大規模なものになると 20 年近くの年月を要する」。長田野工業団地の建設時間は普通であったことがわかる。建設費について、1971～1974 の長田野工業団地造成事業費は 148.91 億円であった(『第 2 次京都府総合開発計画のみなおし』参照)。

3.2.3 長田野工業団地の分譲

長田野工業団地の企業誘致は福知山市商工課が京都府と共に担当した。福知山市条例により、立地企業は固定資産税 3 年免税で、近畿圏整備法による融資を受けることができる。また、福知山市商工課は工配法に該当する企業を対象として補助金を申請した。入居企業の審査について、京都府は「汚水・排煙など排出物を工場内部において無害の状態に処理する保障の得られない企業は、公害の防止を未然に防止する立場から導入しないものとする(『第 2 次京都府総合開発計画』、P46)」。選考過程は申込書を京都府企業局に提出し、福知山市社会課や福知山市清掃事務所が申込者の工場調査等を行い、福知山市企画課が参画した審査会・建設計画審査会が開かれ、京都府長田野工業団地工場敷地譲受人選考委員会による選考を経て、京都府が決定することである。

石油危機とインフレの時期をはさんだので、長田野工業団地の分譲価格が 1970 年 2,755～3,020 円/平米、1975 年 11,500 円/平米、1977 年 14,700 円/平米、1980 年 17,500 円/平米、1984 年 20,400 円/平米、1988 年 22,500 円/平米と、はやく上がった。しかし、1977 年大阪府の内陸工業団地の平均分譲価格は 67,980 円/平米であったのとくらべ、大阪都心と 100km しかはなれなく、高速道路の完成が見込まれている長田野工業団地の分譲価格は企業側にとってかなり有利であったことがわかる。

3.2.4 公害の発生源規制

『長田野工業団地工場用地分譲要綱』の 14 条は「公害の防止」である。

「譲受人は、操業に先立って、排水、ばい煙、粉塵、ガス、臭気、騒音、振動等による公害が発生しないよう、適切かつ十分な防除の措置を講じなければならない。また、産業廃棄物については、京都府の指示に従って処理しなければならない。もし、公害が発生したときは、譲受人の負担と責任において解決を図らなければならない。これに反した場合は、工業用水の供給を差し止めるものとする。なお、福知山市との間で、上記各項目にわたる公害防止協定を締結しなければならない」。

長田野工業用水の一部供用を控え、1972 年 9 月に、京都府議会で、京都府公害防止条例第 34 条に「工業用水の供給停止の要請」という項を入れた。入れる原因は「公害の規制規準に違

反した工場等に対して操業停止命令等の措置をした場合に、その実効性を担保するため」(『京都府における公害の現状と対策』参照)である。また、「住民の要求があれば、知事は公害防止条例に違反するものに対して工業用水道の給水制限ができる」(『長田野工業団地造成事業概要書』参照)。

『長田野工業団地工場用地分譲要綱』の15条は「給排水等の条件」である。

「上水は、福知山市上水道から供給を受ける。工業用水は、京都府長田野工業用水道から供給を受ける。なお、地下水の揚水は、禁止する。工場排水及び生活排水は、福知山市一般公共下水道へ放流する。ガスは、株式会社長田野ガスセンターから供給を受ける。なお、重油及び灯油の使用は、原則として禁止する」。

長田野工業団地の工業用水は、府営長田野工業用水道が供給し、生活用水は、福知山市上水道が供給する。水源はともに由良川である。

長田野工業用水道第一期(最大給水能力毎日18,575m³)工事は1971年6月からはじまり、団地内の初めての企業操業開始に合わせ、1972年10月から供用し、1974年3月に完成した。その事業費は11.4億円で、内訳は国3.2億円、起債7.3億円、府負担金1億円であった。1980年4月から第二期工事が始まり、1982年3月に、設計どおりの1日最大給水能力37,150m³を実現した。長田野工業用水道の総建設事業費は約30億円である。2009年現在、事業収益は毎年2億円程度で、毎年の減価償却費は6,000万円程度である。2009年度は1000万円ぐらいの黒字であった。浄水及び送水費は2009年度に事業収益の52%ぐらいで、事業収益の半分をコストとみて、大体の計算をすると、2012年までに26億円ぐらいの減価償却ができた。工業用水の基本料金は、1972年6円/m³、1975年9円/m³、1980年15円/m³、1984年20円/m³、後は1992年より3%の消費税、1997年より5%の消費税の上乗せ以外は変わらなかった。この料金は全国で普通のレベルで、例えば1977年度、工業用水道料金の全国平均は11.62円/m³であった(『日本の工業用水供給』、P189)。そして、1992年1月から長田野工業用水道の綾部工業団地への給水区域拡大工事が始まり、1994年3月に完成した。長田野工業用水道の契約使用水量が供水能力に占める割合は、第二期工事が始まる直前の1980年に87%に上がったが、ほかは6,7割に安定した。実績使用水量が供水能力に占める割合は、1980年に57%に上がったが、ほかは3割程度で推移した。長田野工業団地は、入居企業選定の段階から「鉄工2次、機械金属、輸送機械、電気2次製品等非用水型の業種を主体とする(『長田野工業団地造成事業概要書』参照)ので、入居企業の工業用水を安定的に供給できた。

長田野工業団地への生活用水供給について、1971年1月に、福知山市水道第四次拡張工事業が始まり、事業費は30.8億円であった。一日最大供水量は5000m³である(『長田野工業団地の概況』、P4)。団地内の初めての企業操業開始に合わせ、1972年に供用開始した。

長田野工業団地の下水処理施設について、1971年、特定公共下水道として事業が始まりった。団地内の初めての企業操業開始に合わせ、1972年に供用開始し、1974年に完成した。処理能力は時間最大56,800m³/日、日最大42,600m³/日である。下水施設は分流式で、標準活性汚泥法を使う。

京都府は長田野工業団地の排水について、上下水道コンサルタントの(株)京都水道設計事務所(現在の株式会社クリアス)に諮問し、その答申は1969年に『京都府長田野工業団地造成事業下水道基本計画書』としてまとめられた。主な内容は、有害、有毒物のなか、とくに重金属が希釈すれば、処理不可能になるので、工場で分離処理しなければならない。「各工場、事業場からの排水をできるかぎり各工程排水別に、有害、有毒物を含むと考えられるものについて調査する」ため、下水道管理者の「立ち入り水質検査」のほか、「原則として、各事業所、工場毎に監視点を設定し、水質を測定する」。

その答申を受け、長田野工業団地入居企業が締結義務の「長田野工業団地工場排水に係る

公害防止協定」は重金属などの有害、有毒物について品目別に、排出量別に「下水道法及び京都府公害防止条例の基準又はそれ以上の厳しい基準とし」、企業の排出汚水の基準を定め、「公害の予防措置を義務付けた」。また、「企業の責に帰す理由により公害が発生した場合は直ちに原因を除去すると共に公害を与えたときは補償の義務付けをした」。罰則規定は「企業が基準に違反して排出を行った場合、下水処理に支障を来し、住民の健康及び環境がそこなわれる恐れがあるときは、操業の全部又は一部の停止を命ずることができる」(『福知山市の下水道』、P105)。

その実行について、福知山市下水道部管理課は「企業が排出する汚水については、工場汚水吐出口から随時下水道処理施設管理所職員が採水し、分析監視すると共に、各企業より毎日の水質データーの提出を義務付け書類審査を行っている」(福知山市[各年版]『福知山市事務報告書』)。1979年から汚水採水は毎月一回となり、1990年代から、「本市の下水道部下水道維持課において、四半期に1回、該当の事業所の工業排水を抜き打ちで採水し検査しています」。その「調査の結果は一般公開しておりません」が、「長田野工業団地工場排水に係る公害防止協定」違反については、「確認できる過去5年間で44回ありましたが、いずれもリスクの高い事件はありませんでした」(2011年福知山市下水道維持課のメールによる返答)。

長田野工業団地のガス供給は、コスモ石油・大阪ガス等出資の株式会社長田野ガスセンターが行う。2007年以前はプロパンガスを供給し、以後は天然ガスを供給するようになった。ガス供給を始めたのは団地内の初めての企業操業開始に合わせる1972年12月であった。その販売量は、1988年は年間1000万 m^3 、1996年は年間1500万 m^3 、2004年は年間2000万 m^3 、2006年は年間2500万 m^3 であった。2011年現在の基準単位料金は1 m^3 につき180円である(長田野ガスセンター、<http://www.osadano-gas.co.jp/profile/outline.html>、2011年7月3日アクセス)。年間2500万 m^3 をもって計算すると、2011年度年間のガス代は45億円程度で、2011年度出荷額2375億円の2%程度であった。

長田野工業団地の電力供給は、関西電力新綾部変電所から77kvの長田野幹線により、長田野変電所を経て最大20万kwを送電する。

京都府は長田野工業団地立地企業の選定から、公害防止義務の実効性担保の工業用水停止、企業別の汚水検査、ガスと電力以外のエネルギーの使用禁止などで、発生源から公害防止をはかった。

3.2.5 環境保全のための建築物規制

その上、長田野の自然破壊を抑える等のため、『長田野工業団地工場用地分譲要綱』の第7条は「分譲を受ける者は、立地企業で組織する「社団法人長田野工業センター」に加入しなければならない。上記の社団法人に加入した者は、その相互間で『長田野工業団地における建築物並びに環境保全に関する協定』を締結している」と決めている。協定の主な内容は、「敷地内の空地は、芝生又はクローバー等により緑化に努める。建築物は敷地境界から5メートル以上離す。敷地の建蔽率は原則として45%以下とする。敷地の周囲に設置する塀はネットフェンスとし、その高さは150-200CMとする。本工業団地は、工業専用地域であるので、住宅、共同住宅、兼用住宅、物品販売を目的とする店舗等を建設することはできない。なお、住宅のように供するため、京都府において別途住宅用地の分譲を行っている。下水道の排出口は、原則として一ヶ所とする。工場の出入口は、原則として一ヶ所とし幅員は9メートル以内としなければならない」。このように、工場内および工場からの出入りを見えるようにし、下水管理がしやすくように決めている。違反の場合は施工停止、構造変更等を勧告し、「従わないときは、……その強制履行……を裁判所に請求するものとする」(『長田野工業団地における建築物並びに環境保全に関する協定』)。

3.2.6 長田野工業団地造成に伴う公害規制・観測強化

福知山市社会課が年 2 回長田野工業団地にある工場の総合立ち入り検査を実施し、公害防止施設の当初計画に従った実施状況(建設中のもの)、自社監視体制の状況、公害防止施設の実態、測定データの把握と点検、公害防止及び事故時対策の社内体制状況について点検、指導する(『昭和 50 年度公害対策事業概要』参照)。また、公害に関する企業個別打合せ会等を年間数十回開催していた(福知山市[各年版]『福知山市事務報告書』)。

住民の自治意識向上による公害運動について、「公害に関する苦情は原則的に市町村において処理する(『京都府における公害の現状と対策』参照)ので、『福知山市公害防止条例』によって決めている。「第 10 条第 4 項 地域住民の代表者から甲(福知山市)に同行したい旨申し出があれば、甲は代表者を同行させることができる」。

大気関係については、長田野工業団地周辺で長田野、六人部(むとべ)2 つの観測局を増設し、既設の福知山観測局とあわせて、硫黄酸化物、浮遊粒子状物質、窒素酸化物、風向・風速測定のほか、年 2 回「有害物質(ばいじん、鉛、タール分、ベンツピレン等)の排出状況及び環境汚染状況を測定調査する(『昭和 50 年度公害対策事業概要』参照)。福知山市社会課は、「煙道用排ガス測定器により、各企業ごとの煙突より排出される硫黄酸化物を測定している」。また「大気汚染測定装置により、硫黄酸化物、浮遊粒子状物質を連続自動測定し、国が定めている環境基準を下回っているが常時監視し、毎月のデーターを集積し府へ報告している(福知山市[各年版]『福知山市事務報告書』参照)。

水質関係については、「昭和 49 年度の由良川の水質環境基準の類型指定に伴う監視の強化と、由良川水域に係る水質監視調査により、長田野工業団地の水質常時監視をはかる。工業団地下水処理場及び下水道の由良川放流地点の上下流で、通日調査を実施する(年 2 回)(京都府衛生部公害対策室[1975]『昭和 50 年度 公害対策事業概要』参照)。そして、福知山市下水道課は「処理場内においては各施設について毎月 2 回(日時は定めない)採水、なお河川については、……放流口約 200m 下流で、月 2 回採水し、これを下水道課試験室で分析して監視している」。

土壌汚染防止について、京都府公害防止協定には禁止規定があり、また、「事業活動を営む者等は……健康で快適な暮らしを営む府民の権利を公害等により侵害してはならない」として、指名がなくても、有害なものはすべて規制の対象とした。

3.3 長田野工業団地の評価

長田野工業団地は公害を出さないことと工業の発展することの両面で京都府北部開発を進める目的を実現した。とくに地元福知山市をはじめ中丹地域の経済の維持発展に中心的な役割を果たした。

3.3.1 工業開発

表3.3.1 長田野工業団地が福知山市の工業に占める割合

年	工場数		従業者数		製造品出荷額	
	(件)	(%)	(人)	(%)	(億円)	(%)
1977	18	8.1	1,627	27.8	408	57.1
1982	25	11.0	2,473	38.8	1,114	76.0
1987	33	15.1	3,145	47.9	1,351	81.1
1992	39	17.3	3,815	53.8	1,634	80.9
1997	39	20.4	3,856	58.0	1,904	83.3

(出所) 福知山市[各年版]『福知山市の工業』

長田野工業団地の従業者の現金給与は在来産業の二倍弱で推移し(表 3.3.2)、地元雇用率は 8 割ぐらいである(『長田野工業団地波及効果調査』、『長田野工業団地の概況』参照)。学卒者の年間採用数は 1980 年代から 100 人ぐらいで続き、地元高校に大きな就職先を提供した(同志社大学商学部 [1985] 「長田野工業団地の研究」 <http://www.geocities.jp/tokiwatakofu/osadano/302.htm>)。完工から 3 年間しか経っていない 1977 年度、地元福知山市の製造品出荷額に占める長田野工業団地の割合は、既に 57.1%となった(福知山市[1981]P6)。1980 年長田野工業団地は工業従業者数が市全体の 35.6%で、1989 年から市の 50%を超えた(福知山市[各年版]『福知山市の工業』)。長田野工業団地は所得水準と規模の両面で福知山市における工業発展に大きく寄与しているといえる。

表3.3.2 福知山市工業従業者一人当たり現金給与

(金額単位) 万円

	福知山市工業従業者一人当たり現金給与(A)	長田野工業団地一人当たり現金給与(B)	長田野工業団地以外の工業従業者一人当たり現金給与(C)	B/C
1977	188	262	158	1.65
1982	258	332	204	1.63
1987	314	400	227	1.76
1992	384	488	257	1.90
1997	430	530	285	1.86

(出所) 福知山市[各年版]『福知山市の工業』より計算

その結果、長田野工業団地が「福知山市の人口が増加へ転化する大きな要因となった(『由良川流域総合開発構想』参照)。

表3.3.3 福知山市の人口

1958	64,686
1975	60,003
1980	63,788
1985	65,995
1990	66,506
1995	66,761
2000	68,098
2005	67,858

(出所) 福知山市[2010]『福知山市勢要覧』

3.3.2 環境保全

大気について、SO₂、NO₂、浮遊粒子状物質の濃度はともに工業団地の操業によって増えているといえない(表 3.3.5)。その年平均値は環境基準を下回り、1 時間値の最高値はおおむね環境基準を下回っている。水質について、長田野工業団地の污水が入る荒川(あらが)処理場(現在の福知山市終末処理場)の放流水の下流の筈巻(はずまき)橋の水質は、A でありつづけた(京都府[各年度]『環境白書』)。また、「各年度の測定データで、由良川から環境基準を超える重金属は検出されていない(2011 年福知山市下水道部下水道維持課のメールによる返答)。土壌について、「長田野工業団地内には、土壌汚染対策法に基づく指定区域(同法第六条第一項(土壌汚染状況調査の結果、当該土地の土壌の特定有害物質による汚染状態が環境省令で定める基準に適合しないこと)及び第十一条第一項)はない(2011 年中丹西保健所環境衛生室のメールによる返答)。

規制の結果、長田野工業団地による公害は出ていないといえる。

表3.3.4 長田野局測定データ

(浮遊粒子状物質、1980年だけが浮遊粉塵である)

年度	年平均値	環境基準	1時間値の 最高値	環境基準
	(mg/m3)	(mg/m3)	(mg/m3)	(mg/m3)
1975	0.029	0.10	0.200	0.20
1980	0.065	0.10	0.390	0.20
1985	0.020	0.10	0.209	0.20
1990	0.033	0.10	0.148	0.20
1995	0.028	0.10	0.156	0.20
2000	0.027	0.10	0.161	0.20
2005	0.026	0.10	0.153	0.20

(出所) 国立環境研究所 <http://www.nies.go.jp/igreen/index.html>

表3.3.5 長田野局測定データ(SO₂,NO_x)

二酸化硫黄					窒素酸化物				
年度	年平均 値	環境基 準	1時間 値の 最高値	環境基準	年度	年平均 値	環境基 準	1時間 値の 最高値	環境 基準
	(ppm)	(ppm)	(ppm)	(ppm)		(ppm)	(ppm)	(ppm)	(ppm)
1975	0.010	0.04	0.040	0.1	1975	0.014	0.04～ 0.06	0.120	
1980	0.008	0.04	0.024	0.1	1980	0.009	0.04～ 0.06	0.063	
1985	0.004	0.04	0.036	0.1	1985	0.012	0.04～ 0.06	0.159	
1990	0.004	0.04	0.048	0.1	1990	0.012	0.04～ 0.06	0.109	
1995	0.003	0.04	0.033	0.1	1995	0.015	0.04～ 0.06	0.125	
2000	0.004	0.04	0.119	0.1	2000	0.013	0.04～ 0.06	0.107	
2005	0.004	0.04	0.054	0.1	2005	0.011	0.04～ 0.06	0.102	

(出所) 国立環境研究所 <http://www.nies.go.jp/igreen/index.html>

3.4 結論

長田野工業団地は日本で面積が一番広い内陸工業団地となった。京都府は工場適地が限られたので、面積から見ても、出荷額から見ても、長田野工業団地は蜷川府政が行なった工業開発の大半を占め、蜷川府政の工業開発の代表的なプロジェクトであった。

第1節は長田野工業団地の計画を検討した。蜷川府政は希望的観測に立って企業誘致合戦をするのではなく(需要側経済学)、道路、用水など企業の立地条件を整備して、工業開発を進めたこと(供給側経済学)を明らかにした。

第2節は長田野工業団地の公害防止措置を検討した。蜷川府政は投資額、出荷額などの経済指標を求めるのではなく(需要側経済学)、公害防止という公正な競争を維持する政策をとったことを明らかにした(供給側経済学)。

第3節は長田野工業団地の効果を検討した。長田野工業団地は計画どおりに、公害を出さずに福知山市の経済開発に大きく貢献したことを明らかにした。

長田野工業団地は主に大阪府の工場移転・拡大の受け皿となったので、工業開発が成功したのである。当初の展望のように、舞鶴港開発と連携し、日本海開発に貢献するには至らなかった。しかし、舞鶴港開発は対岸貿易の振興と不可分で、また近畿自動車道舞鶴線建設にかかっているため、京都府の政策範囲を大きく超えていた。京都府の政策範囲内の事業として、長田野工業団地は成功したと評価できる。

第4章 蜷川府政の農政

4.1 高度成長期の日本農政

高度成長期の日本農政は3つの時期に分けられる。新農山漁村建設(1956～1959)、基本法農政(1960～1969、第一次農業構造改善事業)、総合農政(1969～1976、第二次農業構造改善事業)である。

1950年代前半の広川弘禅、保利茂農相時代、日本は食糧供出が終わったばかりで、農政の目標は増産、とくに米の増産であった。

1955年末の保守合同、鳩山一郎内閣誕生に伴い、戦前は農政担当記者であった河野一郎が農相に就任した。河野一郎が進めた農政は新農山漁村建設(1956～1959)であった。

1955年12月、閣議後の記者会見で、河野一郎は「従来の農林行政は食糧増産に偏し、これに並行して特殊農業地域立法による振興策が付随的に行われているが、これは正しいやり方ではない。……これからは農村の自立に対して政府が協力していくようにすべきで、これまでの国家的意図をもった農政から町村を中心にした農政に切り替え、一つ一つ町村に基盤をもった農政を立てていきたい。この農村自立計画が町村単位とはいかず、経済規模とか適地適産等の観点から見て旧行政区画の方がよい場合もある」と発言した。河野一郎の発想を受けて、1956年に「新農山漁村建設総合対策要項」が閣議決定され、方針は「農産漁民の自主的な創意に基づく適地、適産を基調とした農山漁村の振興に関する計画の樹立及び実施を総合的に推進」と決まった(『戦後農業構造の軌跡と展望』、P155)。

新農山漁村建設の具体的な施策について、各市町村において、役場・農協そして民間団体によって、新農村建設協議会を設立し、事業施行の旧村(集落)を指定し、土地改良、共同施設・共同利用農機具、集会所等さまざまな事業をリストから選び、3年間計画で事業を実施する。新農村建設事業の特徴は集落単位(市町村単位でない)とメニュー方式である(『日本農政の戦後史』、P48)。

1961年の農業基本法制定前後から、日本の農政は新農村建設から基本法農政へと変わり、商業的農業から大規模化へと方向転換が行われた。方向転換後の日本農政は主に農業構造改善事業であった。農業構造改善事業の発想は、農民一人あたりの土地・資本規模を拡大することによって、労働生産性を高め、一人あたり所得を高めることであった。中小企業の「過小過多」問題と同じように、農民の生産規模が小さい、かつ数が多いことは農業の「構造問題」と見なされた。農業構造改善事業は大規模化によって農業の「構造問題」の解決を目標にしている。農業の「構造問題」、そして大規模化というのは農業基本法に盛り込まれ、法律となった。ちなみに、中小企業基本法(改正前)も農業基本法と似たような発想に立ち、法定化の背景には農業基本法の影響があったという。

基本法農政の具体的な施策について代表的な研究の1つから引用すれば、「とりあげる基幹作目が決まると、北海道から九州まで同じ事業内容になる、といわれた画一的なセット方式の事業のやり方である。南北に細長い日本列島では、北海道と九州の牧草は違うはずであるが、いずれも外国産の牧草種となると、その相違は相対化される。日本農業のおくれた具体的な自然条件の相違に配慮を払わず、生産者農民の主体性を尊重しない方式、所期のコストダウンを可能にする大型農業機械、近代化施設の外国からの移植、それにあわせた土地条件整備を優先する方式だったのである。のち水田転作が問題となったとき、この期の土地基盤整備が、乾田化や畑作物栽培に適する改良を欠如した一面的なものであることが、あらためて問題になったのは

当然であった」(『日本農政の戦後史』、P67)。そして、当時導入した農業機械は欧米発そのままの大型で、価格が高いに加え、日本の水田耕作に持ち込むといろいろ不具合が発生し、うまく稼働できない。基本法農政の特徴は農林省が作目を決めておく「選択的拡大」と機械、土地区画、販売ルートを規定しておくセット方式、である。

このような政策に対して農民は当然不満であった。事業予定区域では予定返上が起こった。1962年の事業予定区域の87%が受け入れたのに対し、1963年は73%、1964年は72%というように下がったのである(『日本農政の戦後史』、P67)。

農業構造改善事業で決めた「一般の区画整理事業に3反区画制の導入」(土地改良)、そして「制度融資による個別経営の方向付けに力を入れる」ことは、日本農政の政策手法として前例を作り、長い間継承されたという(『日本農政の戦後史』、P72)。

農民に土地改良・機械の費用の一部を負担させるため、農業構造改善事業は規定のセットに合わせるよう、農民の「共同経営」を基本にした。しかし、機械がうまく稼働できなく、農林省の規定したセットのままではうまく生産できない。農民負担分のための借金も、セットのままでは大きく、借金の返済で「機械化貧乏」が発生した。その中、補助金目当ての偽装共同なども発見されている。実際に行なった共同化について、1961年施行の共同組織は、1965年にまだ続けているのは全面共同は3割、部分共同は4割ぐらいしかなく、ほかは農民が離れて解散した(『日本農政の戦後史』、P73)。

そして、農作物の需給状況は農林省の予測のまま行かず、「選択的拡大」はたちまち作りすぎと成り、また農林省はまた緊急に「生産調整」を行うことになった。「成長作目とされた畜産物(牛乳、豚)、果実(りんご、みかん)中心の値下がり」の中、農林省も1960年代後半からやむを得ず、玉川方式(作目は多彩)、酒田方式(土地基盤投資を欠き機械、施設も選択)を認めた。

しかし、「当初の農民の強い反発にもかかわらず、セット方式は固持されて、実施要領の手直し(63・4年)は、融資の拡充、県費補助の嵩上げなど」だけが行われた。学者では「セット方式は、日本農政の焦りと、官僚の「おごり」(自分たちで日本農業をつくりかえる)、そして農民不信を象徴する方式であった」という評価が上がっている(『日本農政の戦後史』、P67)。総合農政の結果、「上からのすすめで補助金を注入して大規模な農業経営体をつくる、といっても、総合農政のもと、あらゆる農産物に価格不安がつきまとうなかでは、うまくいかない。農民がついていけない」(『日本農政の戦後史』、P132)。

ちなみに、1962年に河野一郎がふたたび農相に就任したが、米の統制撤廃を進めようとして、「国土型農林官僚が企画・推進しようとした基本法農政、とりわけ構造政策にはまったく関心を示さなかった」(『体験的官僚論』、P163)。

農業構造改善事業は「国(行政)が、各地域の自然的、経済的条件を無視して、助成を餌に画一的企画の事業(たとえば3反区画、大型機械、ライスセンターなどの施設をワンセットにした)を上から押し付けようとして、各地でトラブルが発生した」(『日本の農業150年』、P179)。この時期まで、都道府県農林部は生産者米価上がりの陳情(後述)と補助金の分捕り合戦が仕事のほとんどで、地域に合う政策を打ち出す「都道府県農政」がほとんどなかった(2014年5月、京都府農業会議元事務局長・渡辺信夫に聞き取り)。ちなみに、日本農政に大きな影響を及ぼした学者、東畑精一は「農林省は補助金配分機関」と話した(『補助金と政権党』参照)。

農業構造改善事業の進め方からわかるように、地域に合う政策を打ち出そうとすれば、補助金がなくて、自治体自前で経費を負担しなくてはならない。当時の普通の市町村財政は教育費(小学校建設など)をまかなうにはすでに非常に苦しく、とても余分の農業予算を負担できない。都道府県では、独自政策は知事にとって、知事選挙の際に大きな事業規模にならず、組織票にもならない。都道府県官僚にとって、非常に工夫が必要でありながら、予算があまりない。都道府県は独自政策をやりたくないのは当然であった。

総合農政(1969～1976)というのは基本法農政と理念が同じである。違うのはこの時期、政府の米全量統制がうまく行かず、米は大量の売り残しが発生した。政府の財政負担が大きくなるとともに、市民も在庫の古い米を配給されて不満であった。よって、政府はそれまでの米増産方針を一変し、減反政策を始めた。総合農政は基本法農政の政策をそのまま実施し、第二次農業構造改善事業を始めた。第二次農業構造改善事業は大型農業近代化施設の導入、そして特に土地基盤整備事業(土地改良)に重点を置いたという(『日本農政の戦後史』、P113)。

基本法農政と総合農政の理念・政策手法から、それは需要側経済学の政策であることがわかる。政策手法は補助金、融資など非強制的手段を使うが、政策目的は統制経済と同じである。高度成長が終わることによって、中小企業政策と同じく、農政に対する不満が浮かび上がるようになった。それにともなって、需要側経済学(構造主義の開発経済学)の農政・中小企業政策には修正の動きが出始めた。

農水省構造改善局は1977年から地域農政特別対策事業を始めた。この事業は「中央のプランを現場に降ろす」「上からの農政」を自己批判し、現場の自主性に立った「下からの農政」への切り替えを目指したものである(『戦後農業構造の軌跡と展望』、P342)。

地域農政特別対策事業を主にして、新農業構造改善事業は1978年から始まった。新農業構造改善事業はふたたび新農村建設のメニュー方式を導入した。具体的な政策はむらづくり、小規模基盤整備(一律ではない土地改良)など、地域の実情に合うように調整できるようなものにした。この「地域農政」の発想は当時農林省農政局農政部長渡辺五郎(後に次官)、農政課長田中宏尚(後に次官)からであったという(『体験的官僚論』、P115、116)。

しかし、地域農政特別対策事業の登場は、「構造政策の理念放棄を意味するものでなく、1978年再登場の長期的かつ強権的な水田利用再編事業と結びついていた構造事業の新展開を示すものであろう」(『日本農政の戦後史』、P132)と学者に評価されるように、需要側経済学の政策方向は緩和されたが、まだ続いていた。需要側経済学の政策方向が完全に変わっていないことも、中小企業政策と同じであった。

以上のように、総じて高度成長期の日本農政は需要側経済学の政策であった。

高度成長期にわたって、政府の農業予算の大体5割は食管会計補填(米全量統制の下、政府は農民から買い上げる際の生産者米価が高く、市民に売る際の消費者米価が低いため、その差分は財政負担)、3割は土地改良(土地改良のほとんどはほ場整備)であった。食管会計は政府が持つため、都道府県財政とは直接な関係はない。都道府県に至って、農業予算の半分以上は土地改良であった(『農業予算の変容』参照)。

高度成長期の日本農政の主な内容は構造改善事業、土地改良、食管(米の全量統制)であった。食管について、全量買取制度では都道府県と直接な関係を持たないが、1971年の減反は都道府県一市町村と行政系統を使って行なったので、急に都道府県の大きな仕事となった。以下は構造改善事業、土地改良、食管(減反の対応)に分けて、蜷川府政の農政を検討する。

4.2 蜷川府政の構造改善事業

前述のとおり、構造改善事業に対する態度は都道府県農林行政の重要課題であった。要注意なのは、第2節の内容は蜷川府政が構造改善事業という中央の政策方向を受けて進めた府独自の政策も含めていることである。

蜷川虎三は京都府農政の基本方針について、以下のように述べている。「現在の農村にある労働力をいかに売るかという問題。こんにち資本家がいいるものは、すべて自分の労働力を商品にして生きているのです。……この労働力の売り方が、都会と農村でひじょうに問題があるわけです。……問題として、農村の労働力を売れるようにする([1962年府議会答弁]、『道はただ

一つこの道を』、P209)。蜷川虎三は、農民は自分で経営し、労働力をきゅうりやみかんに変える方法で労働力を売るといふ。「農家は作ることとともに、今度は売ること考えなくてはいけない」([1968 年府議会答弁]、『道はただ一つこの道を』、P206)と繰り返した。

「農家の農業経営、とくに農家の労働力が、その時代にあうだけの価格をとれるように、いいかえてみれば、賃金がそこまでいけるように、農家の経営を指導するということが大事であります。とくに農民のプロレタリア化というものをふせがなければならない」。

[1971 年府議会答弁]、『道はただ一つこの道を』、P205)

「農民も漁民もわずかに持っているその生産手段を失い、裸の労働者にされています。しかもこんな労働力を買う資本家はいません」。

(『憲法を暮らしのなかに』、P152)

「府といたしましては、経済の圧力、政策のあおりにたいして、農家をまもると同時に、農業経営が、こんにちの経済の事態に即応して、しかも経営として成りたつように指導していく。これがわたしどもの基本農政であります」。

([1971 年府議会答弁]、『道はただ一つこの道を』、P107)

以上のように、農民が労働力を売れる、すなわち「経済の事態に即応して、しかも経営として成りたつように指導していく」というのは蜷川府政の基本方針である。

以下は新農山漁村建設(1956～1959)、基本法農政(1960～1969、第一次農業構造改善事業)、総合農政(1969～1976、第二次農業構造改善事業)という3つの時期に分けて、蜷川府政の農政、とくに構造改善事業を概観する。

蜷川府政は新農村建設に積極的に協力した。京都府が財政再建の中、1956～1961 にわたって、府下70地域で計6億円の事業を実施した(『戦後における京都府政の歩み』、P122)。京都府は「増産から経営主義へ」(「府政だより資料版」、1959.4)というスローガンで農政を推進し、新農村建設と同じ理念であった。

しかし、経営主義という自由競争を重視する農政は、2つの問題を克服しなくてはならない。1つ目は農民が前期の市場価格しか情報はないので、生産高は不安定するゆえ、価格は乱高下するという自由市場の情報・価格問題である。2つ目は農民が技術を持たないという零細業者の技術問題である。技術問題について、蜷川府政は改良普及員の充実をはかり、とくに僻地の指導に力を入れた。

自由市場の情報・価格問題について、京都府は1959年に全国初めて野菜価格安定資金制度を導入した。この制度は中央卸売市場での過去5カ年の平均価格を基準価格とし、市場価格が基準価格を30～50%下回ると、京都府は差額分の30%を補填し、市場価格が基準価格を50%以上下回ると、京都府は差額分の50%を補填するものである(『戦後における京都府政の歩み』、P121)。1959～1963年の間、野菜価格安定資金制度は4回発動された。この制度が発足後、ほかの府県にも普及していき、1962年には22府県が導入した。1963年には、農林省が野菜価格安定資金制度を政府の政策に取り入れた。

当時の工芸作物は問屋などによる庭先の相対取引(あいたいとりひき)が普通であった。京都府はより市場を競争的にする施策を各分野にわたってとった。例えば、京都府の特産物のお茶について、1951年から、京都府は農民は価格が有利になる時期で販売できるよう、茶冷蔵庫を設置し始め、1970までに計21箇所となった。京都府は1957年に綾部市農協に荒茶販売幹旋所を設置し、売り手が複数、買い手が一人の相対取引と異なって、売り手が複数、買い手が複数のせり方式を導入した。その後も助成などを通じて、お茶の市場をつくり、1970年には、京都

府の新興の茶業地帯はほとんどせり方式が導入済みであった。宇治田原町など伝統産地はやはり問屋買入なので、京都府お茶出荷高の2割程度がせり方式となった。お茶の他、京都府は1956～1957年に各種家畜せり市を設置するなど、農産物市場の競争促進を進めた。

ちなみに、1950年代京都府農林当局は非常に農業の実態調査を重視した。浜田正農林部長（農林省から出向後、そのまま京都府に残った）のアイデアで、1956年に農政研究室を農政課に設置し、各課一名の新人職員を選考で採用し、一年間の調査研修に当たさせた。これは浜田正部長の人事方針で、いわば幹部候補生であった（『京都農政情報』、[1974.12]、P16）。

京都府農政の行政体制について、1956年に河野一郎農林大臣の発意で、各都道府県に農協中央会と同様に、独立事務局を持つ農業会議（農地系統）を設置させた。しかし、浜田正農林部長は京都府農業会議を「農政サロン」にするという考えを繰り返して表明し、専従の事務局を置かず、農林部農政課農林会議系の体制をとった。都道府県の中で農政課が農業会議事務局を兼ねるのは非常にめずらしく、1960年代前半に、会計検査院から注意を受けた（なぜなら、政府の農業会議関係を補助金をもらいながら、専従の事務局がないからである）。1970年に、山田芳治副知事（兼農林部長）、泉清三郎農政課長（山田芳治直系）が支持したので、京都府が人件費全額助成の下、初めて専任10人の農業会議事務局ができた（『京都農政情報』、[1974.12]、P16）。なお、浜田正農林部長がなぜ農業会議に専従の事務局を置かないのかについては、浜田正本人が語っていなかったもので、よくわからないという（2014年5月、当時農政課職員・渡辺信夫に聞き取り）。

ともあれ、ここで注記したのは、よその府県と比べて、京都府農業会議が調査にとくに力を入れる伝統は、浜田正農林部長がつくったということである。

農協について、蜷川虎三は「全国に先駆けて、1955年、（弱小）農協合併の必要性を強調し、農協中央会の指導を中心に合併指導を進めた」。その後、農協の自主的合併があまり進まなかったもので、1962年に、「府農協体質改善委員会を発足させ……府が前面に出ての合併促進が展開されるようになった」。それゆえ、京都府は全日農（社会党系）と激しい対立が起こったという（『くらしとふるさとをきずく』、P65）。蜷川虎三が農協会合のあいさつで、一部の農協は農民の預金を集める金融機関となり、農産物の販路など農民の経営を考えることもなく、上意下達で農民のコントロールばかりすると批判を繰り返した。京都府の弱小農協合併、そして農協の体質改善の背後は、河野一郎が農協支配体制を弱体化させ、別系統の農業組織をつくる政策構想と同じ問題意識があったかもしれない。ちなみに、当時京都府農業会議事務局総務課長・渡辺信夫は「京都府も市町村も京都銀行と京都信用金庫を金庫に指定しているが、農協をも金庫に指定してくださいと蜷川虎三に言った。蜷川虎三は、農協は法律で組合金融を守られているから、金庫指定は認めないと言った」（2014年5月、渡辺信夫に聞き取り）。

1960年の基本法農政が始まった後、蜷川虎三は農民の労働生産性向上によって一人あたり所得向上をはかるという理念自体は、そのとおりであり、異議をさしはさむ余地はないと述べた。ただ、出稼ぎ農民の不安定な就業状況から見て、彼らは「保険」として農地を保有しているのが現状で、基本法農政の想定する「大多数の農民が農地を捨てて都市に入り、残った農民で農業が大規模化する」という構図はうまく行くのか、農民を農地を捨てたいのかという疑念を抱かざるをえない。むりやり農民に農地を捨てさせる「大規模化」には断固反対すると意見を表明した。

農林省での会議で、浜田正農林部長は基本法農政に反対するという立場をとった。都道府県の中で、京都府だけが反対したという（『京都農政情報』、[1974.12]、P16）。

1961年に農業基本法が成立した後、桑原正信・京都府農業会議会長（京都大学農学部）は選択的拡大という方針では、食糧（米）を確保できない、6割の兼業農家について対策がないという理由で、反対を表明した（『京都農政情報』、[1974.12]、P41）。ちなみに、桑原正信はどちらかと言うと、近代経済学の学者で、中央米価審議会の委員を同時に務めているなど、蜷川虎三と中

央とのパイプにもなったという(『自民党農政史』参照)。

京都府当局は基本法農政に反対したが、農業構造改善事業の推進する大規模化は日本農業に適した技術がないことを知らなかった。京都府は農民の意向を尊重する前提を取りながら、当初は共同化―大規模化を進める方向であった。1960年に、京都府は府農業共同化対策要項を公表し、農林部に共同化対策室を設けて、各地方事務所に共同化対策協議会をつくった。この共同化の動きは1961年「農林部長の交代(浜田正から神川清(かみかわきよし)に)とともに中断してしまった」という(『戦後における京都府政の歩み』、P122)

蜷川虎三本人は1963年11月に京都府町村会定期総会で、主産地形成促進の際に、京都府は共同化―大規模化を進めようとした結果、農民に迷惑をかけてしまい、反省しているとあいさつした(京都府町村会定期総会、「蜷川知事あいさつ集」、P7)。

その後、京都府は農政の方向を転換し、中央の農業構造改善事業が京都府農村の状況にあうよう、府単費で補助や直営事業を行なった。

1964年2月に、未指定市町村担当職員を対象に行われた構造改善事業説明会では、京都府農林部農政課長・越後茂は「府の考え方」について説明した。詳細の引用文は付録に収録した。

引用文のように、農業構造改善事業の時期に入った後も、京都府は新農村建設の時期の「増産から経営主義へ」の方針を変えていなかった。蜷川府政の農政は「きめこまかい」と定評があるが、このきめこまさは単に農林省より担当地域が減退されているからではない。農林省がセット方式で画一的に進める資本蓄積(需要側経済学)に対し、農民・市町村の主体性を尊重して、農民の経営がうまく行くように、農民が独自でできない技術問題・価格問題(流通問題)を行政が解決する立場(供給側経済学)である。

1978年6月に、京都府農政課が出した文書で、京都府の第1次農業構造改善事業について以下のようにまとめた。

京都府においては、農業構造改善で自立経営を育成するには、同時に、そこからはみだす農家の対策をも検討する必要があるとして、1次構をむりやり推進することとせず

基本法農政、総合農政は農民が土地を手放したくなく、逆に兼業化が進むことによって、農業の大規模化による労働生産性向上という目的は失敗した。京都府は京都市という大都市、あるいは丹後機業という農村工業が発達し、農民の兼業の機会が多いので、全国以上に農民の兼業化が進んだ。このような状況の中、京都府は農民が土地を手放すという農林省の希望に託さなく、終始、農民が自ら選んだ兼業化を前提に農業振興をはかった。

府の示す農業近代化の方向:

- ①農村の労力不足に対処し、またやすい生産費で農産物を生産するために省力経営をすすめる。
 - ②売れる農産物をつくるために、その特産物をつくる。
 - ③特産地の農産物が高く売れるように価格流通対策を確立する。
 - ④農協が真に農民の立場に立って農業経営を守り発展させる役割を担えるよう体質改善を図る。
- (『第1次農業構造改善事業実績概要』)

この方針からはっきりと京都府農政の自立―供給側経済学という方向性を読み取ることができる。

1964年1月、京都新聞主催の新春放談で、蜷川虎三は「白菜つくる、トマトつくるというけれども私は金をつくれといっているんです」と京都府農政の基本方針をまとめている。蜷川虎三は京

都市でトマトが1個45円であるが、山一つ越えて、産地の亀岡では4.5円とある。この4.5円のトマトを、たとえ農民が9円で売ることができれば、5反の農地が1町となった効果と同じである。「もっと農家に農業経営を指導すれば、それから流通部面と生産部面とがうまくむすびつくようにすれば非常によくなるんじゃないかと思うんです」(『蜷川知事講演・挨拶・談話集』参照)。蜷川虎三は中央卸売市場出荷だけではなく、直販など流通の多様化をも進めた。

農業構造改善事業期、京都府の具体的な事業を見ると、1963年に、特産地作り5カ年計画をつくり、府単費の商品化農産物生産改善推進事業を始めた。1964年に、特産地経営資金制度をつくり、集団産地育成のため融資を始めた。1967年に、小規模特産地開発事業を始め、里山など小規模特産地を府単費で補助の対象にした。

京都府下各地方は農民の創意工夫による成功事例はいろいろあるが、サンケイ新聞が取り上げた瑞穂町のくり園の事例を例に、京都府の特産地づくりを見たい。サンケイ新聞は反蜷川府政の立場で取材し、本をまとめたのである。くり園の事例でも、「蜷川虎三はボス支配から保守の地盤を奪ってけしからん」という主旨で書かかれたことを付言しておきたい。

瑞穂町の檜山くり園は100Haの西日本一のくり園であったという。その始まりは、1963年に、農家・町会議員初当選の庄林光治が、若者が町をどんどん出て行く中、町の農業で「もうけ口」を探そうとしたことであった。庄林光治は戦前に開拓された800本のくり園からヒントを得て、町の公民館にきた蜷川知事が「農民はもっと頭を使わんといかん。やる気のある農家には、どんどん府が金を出します」と約束したことを思い出した。半信半疑のまま、町長を通じて、蜷川知事の意向を打診した。府農林部の反応は早く、開拓パイロット事業に指定した。山は地区の共有財産区なので、全戸の賛成を得なければならなかった。説得のために町長、府農業改良普及員がやってきて、庄林光治を含む役員十人が責任を持つことで、全戸の賛成を得た。1965年から事業が始まると、パイロット事業に消極であった人も、整地作業に日当が出るので、積極的に変わり始めた。その後、1967年に開園、1969年に完成し、年々生産は伸びて、週末はくり拾いに京阪神から観光客が大勢来た。「農山村の構造は、補助金や融資によって、組み替えられ、地主や「農村ボス」にかかわって組合がリーダーシップをとっている。……瑞穂はもともと保守の地盤だった。しかし、くり園経営が、軌道に乗った45年の知事選で保革の勢力逆転に成功、蜷川知事の得票率は51.2%と、保守系対立候補を抜いた」(『革新自治体:その構造と戦略』、P82～86)。ちなみに、1970年(6選)、1974年(7選)の知事選では、蜷川虎三が町村合計で対立候補に勝った。

農産物流通について、京都府は1950年代に引き続き、1963年に50%の補助で、宮津市において丹後竹材流通センターをつくった。1964年に丹後農産物流通センターをつくって、丹後地域の農産物が地元で販売できるようにした。その後、京都府南部で自治体、会社がつくる市場の費用を補助し、1972年に和知町で間伐材流通センターをつくった。

総合農政期(1969～1976)の農林省の政策変化について、京都府農業会議会長・桑原正信によれば、「要は米を減らせ」(「京都農政情報」[1971.1]、P31)、すなわち減反政策であった。減反政策の京都府の対応について、第4節で検討することにし、ここでは引き続き京都府の農産物価格対策を検討したい。

農産物の価格対策として、蜷川虎三は農業会議に諮問し、農業会議からの答申をもとに、社団法人として、京都府野菜経営安定資金協会を設立し、1972年6月に、野菜安定資金制度を始めた。ちなみに、当時は国の野菜価格安定制度を実施するほか、独自に野菜安定資金制度を始めたのは都道府県で京都府だけであったという。

具体的に、反当たり手とりの9割を保証するもので、不足分は京都府野菜経営安定資金協会が補填する。資金造成は府が6400万円と1/2を出資し、残り1/4が市町村と農協、1/4が農家負担となる。反当たり手とりが標準の10%を上回った場合、超えた分の1/2が高収益積立金と積立てられ、3年ごとに無事戻しされる。条件は農協を通じた共同販売であり、国の制度のように

出荷先を中央卸売市場に限定しない。

京都府の説明によれば、京都府野菜経営安定制度の考えは以下のとおりである。

国の制度(野菜出荷安定資金制度)は果菜類 30Ha 以上、その他野菜 50Ha 以上、共同販売率 2/3 以上、指定消費地域出荷率 1/2 が条件となっている。

(この制度のもとでは)対象市場や出荷対象期間が一方的に定められており、保証基準額も対象市場での平均価格で画一的に定められているほか、農家、農協、市町村の意見が直接反映されない。

京都府の場合、生産農家が 15 戸以上で栽培面積 3Ha 以上という小集団産地でも、共同販売率 100%を前提として加入を認め、かつ消費地域を指定しない

(京都府は「反当粗収益安定方式」をとったが、そのような考え方は、野菜づくり農家の「キャベツなら最低反収 10 万円を確保したい」というそぼくな要求に立脚しながら、「せめて米なみの家族労働報酬を」という生産費保障への発展を展望していることである。

このため制度は画一的なものでなく、地域の実情に即したものでなければならない。その点からいって制度実施の組織は、適正な組織規模を確保する方向で、産地ごとに作っていくべきである。

また、この構想は生産者の下からの盛り上がり、生産者の責任ある行動が重要な前提条件であり、その意味から野菜生産謳歌が直接組織に加入する登録農家方式をとり、生産農家の自主性と民主的運営を基本とする(「研修通信第 209 号」、P4)。

京都府の野菜価格安定制度の主な特徴は以下の 2 つである。

①全国の制度の価格保証ではなく、反当粗収益保証(原文ママ、「反当たり」を指す)である。

野菜は不作になると、価格は高騰することになる。価格は高くなるが、農民の手とり所得は低くなる。よって、

反当売上高－反当コスト＝反当粗収益(給料＋利潤)

という考えに基づき、反当粗収益を保証対象にする。

②農協支部単位で作目ごとに平均反当粗収益を計算し、保証基準にする。

反当粗収益を保証対象にする以上、地区による作況の差が大きな影響がある。よって、農協支部単位で各自保証基準をつくる方式とする。同じ農協支部でも、農民の技術水準等々によって、当然作況にまた個人差がある。京都府は個人差をやる気ある農民のインセンティブとしてそのまま維持するという方針をとったといえよう。例えば、農協支部平均は不作で、支部平均反当粗収益が保証基準を下回ったが、もし支部下に作況が悪くなく反当粗収益が保証基準を上回った農民がいても、他の農民と同様に補償金を受け取ることになる。同支部のすべての農民は、支部平均反当粗収益と支部保証基準の差によって、積立なのか、補償なのかが決まるわけである。前述資料の「生産農家の自主性と民主的運営を基本とする」というのは、この農協支部単位のことを指している。

高度成長期を通じて、米生産は食糧制度があり、あらかじめ決められた生産者価格による政府の全量買取なので、価格変動の心配はない。しかし野菜は自由競争なので、価格変動が不安定で、農民は前期の価格を参考に生産を決めるしかなく、経営が非常に不安定であった。よって、野菜生産においては、価格対策による補完が自由流通を維持するためには必要であったのである。

野菜生産は作況の影響が大きいので、反当粗収益保証は考えとして、明らかに価格保証より合理的である。しかし、なぜ農林省は反当粗収益保証方式をとらないのかというと、「地区ごとに保証基準が違い、客観性にとばしいという考えではないかと思う」という(2014 年 5 月、当時京都

府農業会議事務局総務課長・渡辺信夫に聞き取り)。渡辺信夫は全国の政策会合にしばしば参加していたことを考えれば、重みがある発言といえよう。

京都府の野菜価格安定制度実施後、農業会議の調査によって、農民から上がった主な不満は「もうかっていないのにとられる」、そして「補償額が低い」ということであった。第5章で述べるように、京都府は均衡財政を堅持する以上、財政力の範囲内でしか政策を打ち出すことができない。京都府農業会議では、「予算が少ない」という、京都府にはどうしようもない事情を除けば、反当粗収益保証は成功裏に運営されたと言えるであろう(「京都農政情報」、[1978.1]、P38)。

京都府は1969年に、「農業近代化資金を利用することが困難」な経営耕地面積8反未満でかつ年間所得85万円未満の農家を対象に、「零細農経営改善資金」という融資を始めた。融資資金は農協系統資金で、京都府と市町村が半分ずつ出資の農業信用基金協会が債務保証を行う。農家は営農指導を受けるかわりに、無担保無保証人で融資を受けることができる。なお、零細農に対する無担保無保証人融資は、京都府が都道府県ではじめてであったという。この融資は、1969～1973年の間に、一件30万円から50万円ぐらいの規模で、2333件、計5億678万円行われた(「研修通信第243号」、P5参照)。

蜷川虎三は零細農経営改善資金について、以下のように述べ、経営の向上(供給側経済学)そして自治意識の向上(自立)の立場を強調し、そのためにお金だけではなく指導をともにする方針を示した。「融資は、一種のカンフル注射か輸血のようなものといえるので、それだけで病気は回復しないかもしれない。したがって、かならず事後指導がともなわねばならないであろう。そして同時に、これら庶民大衆が病気の原因を認識し、その意識を高める工夫をすることも大切であろう」(「研修通信第44号」)。

基本法農政―総合農政期に、1968年の都市計画法は近郊農業に大きな影響を及ぼした。すなわち、都市計画区域内の場合、市街化区域と市街化調整区域の線引問題であった。線引にあたって、全都道府県のうち京都府だけが農業会議―農業委員会と農業関係から意見を入れた(「京都農政情報」[1974.12]、P18)。建設省通達では、20Ha以下の調整区域編入(市街化区域に調整区域の穴を開ける)は認めなかったが、京都府は5Haまでは調整区域を認め、「建設省の了解(黙認)をとりつけたのである」(『くらしとふるさとをきずく』、P120)。農業関係から線引担当の当時京都府農業会議事務局総務課長・渡辺信夫によれば、彼は「東京(美濃部亮吉知事)、横浜(飛鳥田一雄市長)にも線引き問題で応援してくれと頼みに行った」。実際の線引にあたっては、住民の意向を尊重するという方針は簡単なことではなかった。渡辺信夫は「まず調整区域にしても、将来はまた市街化区域にすることができる。しかし、一旦市街化区域にしてしまうと、宅地並み課税で農地がつぶれ、後悔しても二度と田んぼはもどらない」という理屈で、調整区域に編入するよう農民の説得にあたった。京都府建設行政の役人も、同様に農業よりの意見であった。しかし、町村などは市街化区域にしたいと考え(土地の評価価格が上がると、町村税の固定資産税が増える)、京都府と反対の宣伝を行い、農民はなかなか決断できない状態におちいった。とくに年寄は、田んぼを売ってアパートでもにし、お金を手に入れて、死ぬまで海外旅行に行きたいという人が多い。このように農民の意見はなかなかまとまらない。たとえば、大山崎町の農民の意見は一週間のうちに数回ころころ変わった。都市計画行政は都道府県から政令指定都市に移譲され、京都市は独自に線引を行なった。京都市の方は京都府の逆に、建設省通達のとおり、20Ha以上を市街化調整区域の基準にし、どんどん市街化区域編入に向けて働きかけた(2014年5月、渡辺信夫に聞き取り)。ちなみに、当時京都市長の舩橋求巳(ふなはしもとみ)は市幹部出身の革新市長であった。府と市の関係は蜷川虎三が公開で舩橋求巳を批判するなど、前任の富井清(とみいきよし、医者出身の革新市長)、井上清一(蜷川府政以前の京都府副知事出身、保守市長)時代より、悪くなった。

1977年からの「地域農政」について、京都府は「基本的立場と一致する」と以下のように歓迎し

た。

農林漁業は、いわば、自然利用産業であり、工業と異なって各地域の風土と生産基盤を無視して、全国一律に機械や技術をそろえるだけでは発展させることはできない……農家の要求と創意工夫に学び、(農政を展開しなくてはならない)。

最近、国の農林漁業施策においても、全国画一方式から地域の自主性を尊重する方向に考え方を切り替えようとする傾向がみられるとともに、食糧・農業問題をめぐり国民的合意となりつつある考え方は、まさしくこれまで府農林行政が貫いてきた基本的立場と一致するものである

(『昭和 52 年度耕地事業の概要』、P1)。

当時は京都府農林部農政課調査係長であった岩田均も、地域農政推進事業は政府の政策であったが、民主的な制度であったと評価している。岩田均によると、当時は府下で家畜の糞尿の循環、機械の導入、担い手への土地の集積などの事業をやった。府政はちょうどこの前後(1978.4)変わったが、林田知事は報復人事をやらない方針で、ごりかん(ごりごりの組合幹部)以外、人事の変化はほとんどなかった。(林田知事は桜木公威企画管理部長、荒木宣雄秘書課長を総合資料館付に左遷した以外は、稲田達夫出納長含め、報復人事を一切やらなかった)蜷川知事を慕って入庁した幹部は、このとき 40～50 代となり、大体系長以上になっており、みな熱烈な意欲をもって行政を担当した。現場の行政は蜷川知事時代と変わらなかった(2013 年 10 月、岩田均に聞き取り)。

以上のように、蜷川府政の農政は依存－需要側経済学の方角に反対し、一貫して自立－供給側経済学の方角をとった。蜷川府政の農政は選挙レベルで争点化される福祉(革新)－成長(保守)の対立軸とは関係なく、ただ各地の状況に応じて政策を調整し、農民の意向を尊重して政策を打ち出すことを主張した。蜷川虎三が「革新というのはなにか変なことをやるのではない」と言うように、京都府という自治体の農政を担当している以上、地域の状況や農民の意向を尊重するというのは当たり前であった。しかし、この当たり前のことは高度成長期において、ほとんどの都道府県でやらなかったのである(2014 年 5 月、渡辺信夫に聞き取り)。蜷川府政の農政は全国に先駆けて多くの政策を打ち出した背景は、自治体農政という考えさえ存在しなかった高度成長期の日本農政の不合理であった。

地方財政研究の分野において、補助金は自治体をコントロールする手段として批判されるのは通説となった。しかし、新農村建設のメニュー方式の補助金(自立－供給側経済学)と基本法農政のセット方式の補助金(依存－需要側経済学)は明らかに性格が逆である。京都府も市町村への補助金をメニュー方式(補助対象事業は市町村が選択する)で支出した。京都府当局は「他の府県に例をみないものである」、「ひもつきでないのが特色で、市町村の実情にあった対策が自主的に行えるよう配慮しています」と説明した(「研修通信第 192 号、第 216 号、第 243 号」参照)。このメニュー方式の補助金は野中広務(京都府町村会長経験)に蜷川府政のユニークのところで、市町村自治を助けたと評価されている(回想録、府議会質問等多数)。

ちなみに、都道府県の農林部長は農業関係の補助金などによって地方を掌握しているので、都道府県で非常に権限あるポストであった。蜷川府政においても、浜田正、山田芳治の二代の農林部長は副知事格であった。逆に、山田芳治副知事は 1973 年に農林部長兼任を解除されたことは、蜷川知事の後継者という立場がはずされたことであった(2013 年 11 月、名倉喬に聞き取り)。

蜷川府政の歴代農林部長は不安定であった第一期を除くと、浜田正(1955～1961)、神川清(1962～1968)、藤田一郎(1969)、山田芳治(1970～1972)、湊保忠(1973)、庄野勇夫(1974～1978)であった。

浜田正(1955～1961)は蜷川虎三に重用され、一時期は副知事―後継者取り扱いであった。浜田正は非常に現場を重視し、京都府の田舎で人気が高かった。しかし、なぜか蜷川虎三に嫌われるようになって、京都府庁を自ら出た。その後、浜田正は国会議員選挙に社会党から出馬したかったが、空きはなかったので(2014年5月、渡辺信夫に聞き取り)、民社党から出馬して当選した。1966年知事選に、浜田正は民社党・自民党推薦で出馬し、蜷川虎三に負けたが、京都市以外の郡部で勝っていた。

神川清(1962～1968)は1950年代から農林部協同組合課長などを務めたことがあったが、外交官出身で、戦時中は大東亜省の中央官僚であった。当時京都府農林部農政課職員であった渡辺信夫によると、神川部長は農業があまりわからない(2014年5月、渡辺信夫に聞き取り)。神川農林部長(質問当時)は予算特別委員会において、野中広務に、「あなたは世界情勢からいろいろ論じられましたけれども、実際の農林部予算では、あなたが、何ら役に立ってないと言われた農林業構造改善事業が、予算中一番大きな予算ではございませんか。その他は人件費が増えたのが目立ったぐらいで、組織を守ると言われた農協中央会の補助金等は、半減しているのではないか(『京都府議会定例会会議録』、[1969.2]、P310)」と聞かれたように、やはり外交官出身で世界情勢に興味をもち、あまり農林部の政策づくりに活動していなかったことがわかる。神川清農林部長の任期中、越後茂農政課長等が農林部の政策づくりを担当したようである。

山田芳治(1970～1972)は自治官僚出身で、政策能力に定評があった。第4節でまた触れることにするが、野中広務によると、「非常に威張っている」(『野中広務:素顔と軌跡』参照)。山田芳治の秘書によると、「おやじは後先を考えず、人の話を聞かない性格」という。本人は蜷川知事と相談なしに、地方や業界から陳情を受け、そのまま決断した。よって、府下市町村などでは、蜷川知事のところに行かなくても、山田のところに行けばよいと言われている(2013年11月、名倉喬に聞き取り)。山田芳治は農林部の政策づくりに大きく影響した農林部長であった。

湊保忠(1973)は民生部長からの横滑りで、山田芳治後の橋渡しとして役を務めたようである。湊保忠は「ふにゃふにゃな人」で、蜷川府政への忠誠はわからないという(2013年11月、名倉喬に聞き取り)。とくに農林部の政策づくりに影響がなかったようである。

庄野勇夫(1974～1978)は第4節でまた触れることにするが、自ら立案し、行政文書を書くなど、政策づくりの能力がある農林部長であった。

4.3 蜷川府政における土地改良

京都府の土地改良は選挙レベルで争点化されている。「蜷川府政は革新で、土地改良に消極的なので、京都府は土地改良が遅れた」というのは府政転換後の通説となっている(『野中広務:素顔と軌跡』参照)。本節は都道府県農業予算の半分程度を占めている土地改良事業を取り上げ、福祉―成長(投資)という選挙レベルの構図は京都府の土地改良に当てはまるのかを検証する。

府政転換後初めての京都府農業振興構想(1981)では、林田知事は府下で遅れた土地改良事業を府政の最重点事業と位置付けて、数値目標を決めて進めると書いてある。問題は、土地改良事業は統計が錯綜し、事業量について資料によって全然違う数字になっていることである。

京都府の土地改良の事業量について、現存している資料は、京都府農業会議『地域の条件を活かした土地改良の総合的推進で地域農業の再建を』(1977)、京都府農林部(農政課)『京都府農林部行政の概要』、京都府農林部耕地課『耕地事業の概要』、近畿農政局『近畿農業情勢報告』の数種類がある。要注意なのは、土地改良はほぼ場整備と同意語として使われている。表4.3.1～表4.3.4から、出所によって、統計データが異なることがわかる。なかんずく、『京都府農林部行政の概要』は1981年度、1982年度と2年度連続で場整備率全国比較を掲載したが、

1982 年度は掲載データが大幅に改訂された。

京都府農業会議資料(表 4.3.1)は農振地域等水田が分母になっている。京都府農林部(農政課)資料(表 4.3.2)、京都府農林部耕地課資料(表 4.3.3)は定義を書いていない。近畿農政局資料は統計データの定義が(水田区画整理／全水田面積)であり、1984 年度以降は農地 1 枚 3 反以上の整備だけが分子に入る。なお、近畿農政局は 1970～1983 年度の間、データを掲載しなかった。また、農振地域等水田はほぼ全水田と同じである。ちなみに、京都府土地改良事業団体連合会は「京都の土地改良」という出版物で、京都府農林部耕地課資料(表 4.3.3)を使っている。

表 4.3.1 1975 年京都府地域別・事業別の土地改良状況

%	ほ場整備	農道整備	用水整備	排水整備
京都府	20	18	36	18
丹後	55	28	44	33
中丹	13	14	22	14
南丹	4	18	48	2
京都・山城	14	13	30	27
近畿平均	24	17	25	17
全国平均	51	29	42	34

(出所)『地域の条件を活かした土地改良の総合的推進で地域農業の再建を』

表 4.3.2 京都府のほ場整備率全国比較(京都府農林部)

%	京都	滋賀	大阪	兵庫	奈良	和歌山	計	全国
1978	7.0	27.1	0.2	31.1	0.5	0.9	21.0	31.5
1979	8.9	32.1	0.6	34.3	0.8	1.2	24.1	34.6
1980	11.2	36.5	0.6	41.1	1.1	1.4	28.3	37.7
1981	13.5	39.9	0.9	43.9	1.7	1.6	30.8	40.5
1982	15.9	44.1	0.9	46.4	1.8	1.6	33.5	42.1

(出所)1982 年度『京都府農林部行政の概要』

表 4.3.3 京都府の主体別ほ場整備率

	府営(Ha)	団体営(Ha)	整備率
1969	189	561	2.40%
1970	73	634	2.80%
1971	31	665	2.90%
1972	96	761	3.30%
1973	154	915	4.00%
1974	96	1011	4.40%
1975	104	1115	4.80%
1976	199	1314	5.70%
1977	273	1587	6.90%
1978	468	2055	8.90%
1979	530	2585	11.20%
1980	534	3119	13.60%
1981	538	3657	15.90%
1982	549	4206	18.30%

(出所) 各年度『耕地事業の概要』

表 4.3.4 京都府のほ場整備率全国比較(近畿農政局)

	%	滋賀	京都	兵庫	和歌山	大阪	奈良	全国	近畿
	1970	33.0	15.0	7.0	8.0	3.0	0	31.0	13.0
30a～	1984	48.8	7.5	28.9	0.1	1.1	2.2	36.9	
	1985	51.5	9.6	30.6	0.3	1.5	2.6	38.4	
	1986	54.2	11.8	32.6	0.5	2.0	3.1	39.8	
	1987	56.4	14.2	34.6	0.7	2.6	3.6	41.3	
	1988	58.6	16.8	37.7	0.8	3.2	4.3	43.1	
	1989	60.6	19.7	40.4	0.9	3.7	4.6	44.6	
	1990	63.4	24.1	43.9	1.2	5.2	5.7	46.6	

(出所) 各年度『近畿農業情勢報告』

すべての資料は調査の方法など記していない。農地系統の京都府農業会議元事務局長・渡辺信夫も、これらの資料を見てもそれがわからなかった(2014年5月、渡辺信夫に聞き取り)。京都府農林部(農政課)、京都府農林部耕地課の資料でさえ異なっていたことから、ほ場整備の統計は種々雑多な系統でまとめられ、かなり混乱していたことが考えられる。平地と中山間地域が違うなど、水田自体はさまざまな形があり、統一された統計をつくるのは難しい。ほ場整備自体については、農民が要望している3反以下のほ場整備を計上するのかなど、いろいろ計算上錯綜しているので、近畿農政局は1984年度以前統計データを掲載できなかったと考えられる。

以上の資料のいずれにしても、京都府のほ場整備率は1977年度(蜷川知事退任)まで、和歌山県、奈良県(古墳が多い)より高いが、兵庫県、滋賀県より低いことがわかる(大阪府はほぼ全域が市街地なので、比較できない)。

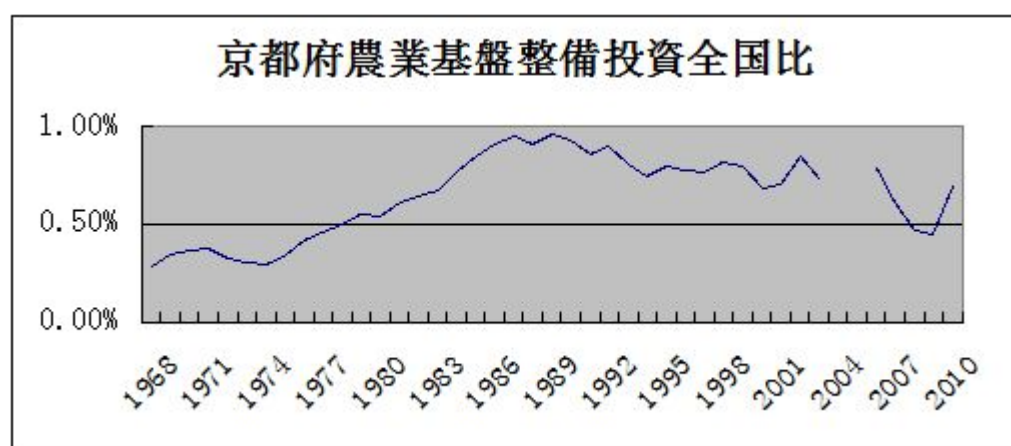
蜷川府政期の京都府当局も同じく、京都府のほ場整備が遅れたと認識している。以下の資料のように、1973年度から『京都府農林部行政の概要』は農林行政の方向の第②項に生産基盤整備の「積極的な推進」を盛り込み、訴えた。なお、詳細の引用文は付録に収録した。

京都府農林部耕地課の資料によって、「昭和46年度からは、農業経営の向上のため総合的な効果が最も期待できるほ場整備事業と、農産物の商品化率の向上に最も有効な農道整備事業を中心に進めてきた」（昭和52年度『耕地事業の概要』P4）。

事業量に関して、前述のとおり統計データが整備されていない。よって、ここでは投資額をもって京都府のほ場整備事業を見たい（図4.3.1）。ほ場整備事業は国主体があまりなく、団体主体（市町村、土地改良区）と都道府県主体がほとんどである。ほ場整備事業について、団体主体としても、知事の許認可・補助金権限が大きく、都道府県当局が大きく関わっている（『破綻国家の内幕』参照）。図4.3.1について、統計データは1968年度からなので、1968年度から始まっている。図4.3.1から、1974年度から、京都府は全都道府県以上のペースではほ場整備を進めたことを確認でき、前記京都府農林部資料でいう「府下で全般的におこなわれているほ場整備を中心に、土地基盤の整備を積極的に進める」ことは確認できる。これで、蜷川府政期はほ場整備を積極的に進めようとしたことがわかり、選挙レベルの通説、「蜷川府政は革新で、ほ場整備に消極的であった」ことは当たらないことがわかる。

ただ、図4.3.1から京都府のほ場整備事業は自民党府政期と比べ、蜷川府政期は全都道府県比が低かったことがわかる。表4.3.5 京都府におけるほ場整備事業量からも、1978年度府政転換後、団体営にせよ、府営にせよ、京都府におけるほ場整備事業量が大きく増えたことがわかる。府営ほ場整備事業の場合、蜷川府政期は久御山町の一事業しかなかった。

図 4.3.1



（出所）各年度『行政投資実績』

表 4.3.5 京都府におけるほ場整備事業量

府営ほ場整備事業	(百万円)		団体営ほ場整備 ほ場整備事業費	(百万円)
	地区数	事業費		
			(出所) 耕地事業の概要	(出所) 農林部行政の概要
1967				9
1968				11
1969				13
1970				
1971				14
1972	1	6		140
1973	1	41		177
1974	1	99		160
1975	1	148	214	206
1976	1	146	513	506
1977	1	260	583	
1978	1	428	882	
1979	4	480	906	
1980	7	935	1655	
1981	10	1330	1692	
1982	14	1530	1761	
1983	19	1810	1962	

(出所) 各年度『農林部行政の概要』、『耕地事業の概要』

ほ場整備事業は高度的に政治的配分であることは、先行研究やジャーナリズムによって明らかになった(『補助金と政権党』、『破綻国家の内幕』参照)。中央のコントロールがきく原因は、ほ場整備事業の事業主体は地方自治体などであるが、事業費が膨大なので、中央の補助金を得ないと地方はあまり単費で進めることができないからである。広瀬道貞は1980年参議院全国区選挙の農業基盤整備局次長OB候補(土地改良関係技官のトップ)の都道府県別得票貢献率(当該府県での得票数／総得票数)と都道府県別ほ場整備事業費全国比(当該府県でのほ場整備事業費／全国ほ場整備事業費)の比較をした結果、数字がほとんど一致し、都道府県別ほ場整備事業費は得票貢献率どおりに配分されていることを確認した。

京都府の場合、1973年当時、京都府農林部農林企画課長(農政課長)であった庄野勇夫によると、「片山啓介(当時農林部耕地課長)から、(片山啓介が)農林省行って、農林省の人は表(各都道府県での得票状況)を手にして、参議院議員(農業基盤整備局次長OB)の票が少ないと言ひ、土地改良の補助金が少ないと言う話を聞いた」。筆者は庄野勇夫に京都府が土地改良を積極的に推進するという文書を見せたら、庄野勇夫は「補助金少ないのでやらないと言えないので、やるという」と答えた(2014年5月、庄野勇夫に聞き取り)。以上のように、蜷川府政は意図的にほ場整備を進めなかったことはなく、中央の補助金の政治的配分によって、補助金が少なく、ほ場整備を進めることができなかったことがわかる。

実際には、京都府の農業団体も同じように理解している。庄野勇夫は「退職した後、農協の理事と酒飲んで、(理事は)お前しょうもないことやった(京都食管)と話した。(庄野勇夫は)いいではないかと言ったら、(理事は)おかげで土地改良のお金降りなかったと言って怒った。いまは(農協が)普通に(政府に)反対するが、当時はお上に逆らうのはとんでもないこと」(2014年5月、庄野勇夫に聞き取り)。

4.4 京都食管

京都食管は選挙レベルにおいて、蜷川府政の目玉政策の1つとして注目を集めた。京都食管という名前から、需要側経済学の政策のイメージになりやすい。第4節では京都食管を検討し、政府食管との政策上の違いを明らかにする。

前述のとおり、1971年からの実施に移った減反政策は総合農政期(1970～1976)日本農政の大きな変化であった。まずなぜ減反政策が取られたのかに触れておきたい。

日本は戦後引き続き食糧管理制度(食管制度)をとった。すなわち、政府が米生産・販売の組織者で、農民から米を全量買い取って、市民に米を売る制度であった。よって、政府には米需給を調節する全責任があった。要注意なのは、高度成長期の食管制度は、戦後直後の米強制供出と違って、政府は高めの生産者米価で米を農民から買い取り、安めの消費者米価で米を市民に売るのである。生産者米価は生産費方式などいろいろの言い分をつけて算出されるが、かなり高いので、農民は食管制度の維持、すなわち米の高値の全量買取りを望んでいた。

日本は高度成長期に入った後も、食糧(米)の需給はタイトであった。毎年数十万トンと米を多少輸入することによって、需給バランスをなんとか保ったのである。1959年の食糧庁の需給見通しでは、日本の人口は毎年約100万人増え続けるが、一人あたりの米消費の減少によって、1200万トンぐらいの生産高で足りるとするものであった。しかし、実際に日本の一人あたりの米消費は1965年までに、1954年レベルを下回ることがなかった。これで需給見通しは大きくはずれて、1965年の不作によって、これまでにない110万トンの米を輸入しなくてはならなかったのである。米不足対策として、農林省は米づくり運動をすすめて、岩手、茨城、栃木といった畑作県の開田、そして山形、秋田、長野での反収増加(反収500kg以上)によって、1967年、1968年は年間米生産量が一気に1300万トン程度から1400万トン以上に上がった。それに加えて、農林省は主食用小麦の輸入をすすめ、1965～1970年度の間では、毎年400万トン以上の小麦を輸入した。それでもなお、米は不足気味で、1968年度でも27万トンの米を輸入した(『日本農政の戦後史』、P89)。

しかし、1965年以降、小麦輸入の影響も加え、日本人の一人あたり米消費量は大きく減り始めた。これで米消費量の増加が遅くなり、米の需給バランスは一気に供給過剰となった。これで政府が高い生産者米価で買った米は毎年売り残しが生じて、在庫となってしまった。政府が市民に米を売る際に、在庫から出した古い米をまぜて販売するので、まずい米であるとして不満の声が上がった。一方、政府は毎年食管会計に繰り入れるお金が米の増産によって増え続け、3K(米、健保、国鉄)の1つに数えられ、財政負担となっていた。

大蔵省をはじめ、財政関連の政治家・官僚たちの圧力もあり、農林省は1969年にまず「自主流通米」という制度を導入した。すなわち、政府を経ずに、農協が集荷した米を卸売業者・市民に販売することである。自主流通米は政府米と違って、古米が混ぜられていないので、政府米(の消費者米価)より高く売れるという発想である。これによって、生産者米価と自主流通米価格の価格差は生産者米価と消費者米価の価格差(逆ざや)より少なくなり、財政負担が軽減されることになる。さらに、農林省は1969年に答申を受けて、1970年から減反政策を打ち出した。要注意なのは、政府の米生産計画は自主流通米と政府米をあわせたもので、米生産計画を上回る分は政府が買い取らない方針である(表4.4.1)。ただ、1970年度は政府の無制限買入はまだ維持されていた。このような経緯で減反政策が始まったので、「価格浮揚が目的ではなく財政節約が一義的目的であった」(『米生産調整の経済分析』、P48)

表 4.4.1

米の種類	計画流通米		やみ米
	政府米	自主流通米	
生産者米価－消費者米価(米販売価格) (出所)筆者作成	政府補填	政府補填	政府補填なし

日本の米生産調整の特徴は食糧制度にある。すなわち、農民がカルテルを結び、生産を制限して価格を上げるという生産調整ではないのである。食糧制度の下では、日本の米の需給は政府が全責任を負っている。よって、日本の米生産調整はカルテルを結び、生産を制限するという「農民の権利」ではなく、政府が買いたくないので作ってはならないという「農民の義務」である。高い生産者米価で米生産をまもりながら、減反政策で米生産を減らすことについて、時の農林大臣・渡辺美智雄は「冷房と暖房を一緒にかける」ようなものであると表現している」（『米生産調整の経済分析』、P102）。

減反のしかたについて、1971～1977 年度までは、農林省が来年度米需給を予測し、全国の米生産過剰を割り出す。米生産過剰が米生産高に占める割合は、すなわち減反率である。この減反率をもって、各都道府県に配分し、同じ割合で米生産を減らした。後述のように、この一律減反方式では、2 つ問題点がある。1 つ目は、各都道府県の米の品質が違っているので、同じ割合でコメ生産を減らすと、高品質の米も低品質の米も同じ割合で減らすことになる、ということである。2 つ目は、農民は転作作物がわからないまま、いきなり政府の米買取り制限にあって、生計がたたなくなる、ということである。

減反のしかたは、都道府県は割当てられた減反目標をまた市町村に配分するというかたちをとっていた。末端で減反を担当したのは、「農協下部組織としての「農家実行組合長」等ではなく、行政単位としての代表である集落「区長」であった（『米生産調整の経済分析』、P101）。このように、減反とは農民の義務で、「国、都道府県、市町村と行政ルートで末端生産者にまで配分が降ろされるものとして制度設計されている。そこで、生産者と市町村の間をつないだのが集落である。集落という共同体にとって、減反は、国家権力から下りてくる一種の災難である」（『米生産調整の経済分析』、P49）。

減反への京都府の対応以下で見よう。蜷川虎三は 1971 年 1 月、京都府農業会議会長の桑原正信との対談で、「私は、政府の方針に従うし、政府の意向に反したようなことはしやしない。むしろ忠実にやるので、ただやり方が、頭から割当てて規制して、それでいくかといったら、いけないのだから」と話し、桑原正信も農業会議の全国の会長会議であたかも京都府だけが反政府のように言われるが、誤解であると話した。

具体的には、京都府は毎年他府県から 9 万トン程度の米を移入する米の消費地であった。京都府の米の種子更新率は 1972 年度 31.4%であり、近畿では兵庫県の 36.3%に継いで第 2 位であった。米の品質も 1972 年度、1 等から 3 等米は 64.6%と、近畿第 2 位、全国第 12 位であった（昭和 48 年度『京都府農林部行政の概要』、P12）。政府の全国一律減反の方式では、京都府は品質の高い京都府産の米を減らしておいて、北海道米や九州米など、「評判のよくないもの」を余分に「他府県から移入」しなければならなくなる（昭和 48 年度『京都府農林部行政の概要』、P15）。

減反に対する京都府の態度は、以下の文書に詳しい。なお、作者は当時京都府農林部農政課長・庄野勇夫である。

「国の米生産調整に対して繰り返すが府としては、絶対反対ということでは決していない。古米 570 万トンの在庫、食糧会計の大幅な赤字、米消費の漸減傾向などは、何らかの方向で改善さ

れなければならないことは明らかであろう。しかし、府の疑問は、将来の方向と展望のない、また農家の実情をあまりにも無視した生産調整のやり方についてである。

(京都府が望むのは)

- ①一律減反方式を改めること
 - ②転作物の価格、流通対策を明確にすること
- (『米生産調整と京都府の対応』、P14)

京都府は減反した場合の政府の交付金などについて、農民に説明し、減反政策を執行した。一方、減反したくない農民対しては、政府が買い上げない「あまり米」への対策を考えた。

その過程について、「農協中央会(荻野武会長)、経済連(俣野操会長)、農政課(庄野勇夫課長)が集まり、自主減反の結果、出てくる買入限度以外の米約1万5千トンの処理を協議しました」(『軌跡』、P91)。なお、俣野操は後に成立した社団法人・京都府米生産調整対策資金協会(「京都食管」の助成金担当)の会長代理をも兼任した。山田芳治副知事兼農林部長、庄野勇夫農政課長、田中慶紀経済連専務(1977年から経済連会長)によって「つくった原案は、自主流通米に準じる助成措置をリストアップし、実施可能な方法を整理したもので、生産、流通、消費を網羅し、後年マスコミから「京都食管」と呼ばれた制度です」。

「京都食管」の制度は具体的に、「余り米(買入限度以外の米)のうち50%は卸売販売業者(ブランド)で精米し、50%は小売販売業者で精米して販売する」。小売販売業者に出す分は自由販売で、卸売販売業者に出す分は府指定の大型精米工場で精米し、日本穀物検定協会の検定を受けて、京都米という統一ブランドで、小袋詰(10kg)で販売した。京都府が助成するのは小袋代などの流通経費、そして販売促進のためのマーケティング経費であった(『昭和47年度京都府米生産調整対策資料』、P54)。

このように、「京都食管」は政府の食管制度と発想が全然違う。政府の食管制度は政府が米を買い取って、倉庫に入れる。政府が米の生産・流通を統制し、「需要側経済学」である。「京都食管」は、農民の自主性を尊重し、減反の決断を農民に委ねる。それで政府が買い取らなくなる品質のよかった京都府産の米について、ブランドをつくり、分散している農民ができないマーケティングを府がかわりにやることで、「供給側経済学」である。

ただ、問題は生産者米価と米販売価格の差額の補填を政府がするかどうかである。すなわち、「京都食管」でのあまり米販売は自主流通米販売と同じ理屈をとって、図4.4.1で示しているように、「政府管理米」の「逆ざや」より少ないにせよ、「国の助成」が不可欠である。なぜなら、京都府で発生した政府が買い取らない「あまり米」について、販売価格と生産者米価の差額の助成は膨大な金額となり、京都府財政はとても耐えられないのである。

すなわち、「京都食管」という制度がなりたつかどうかは、農林省が京都府の「あまり米」をヤミ米扱い(助成なし)にするのか、自主流通米扱い(助成あり)にするのかにかかっていた。

図 4.4.1

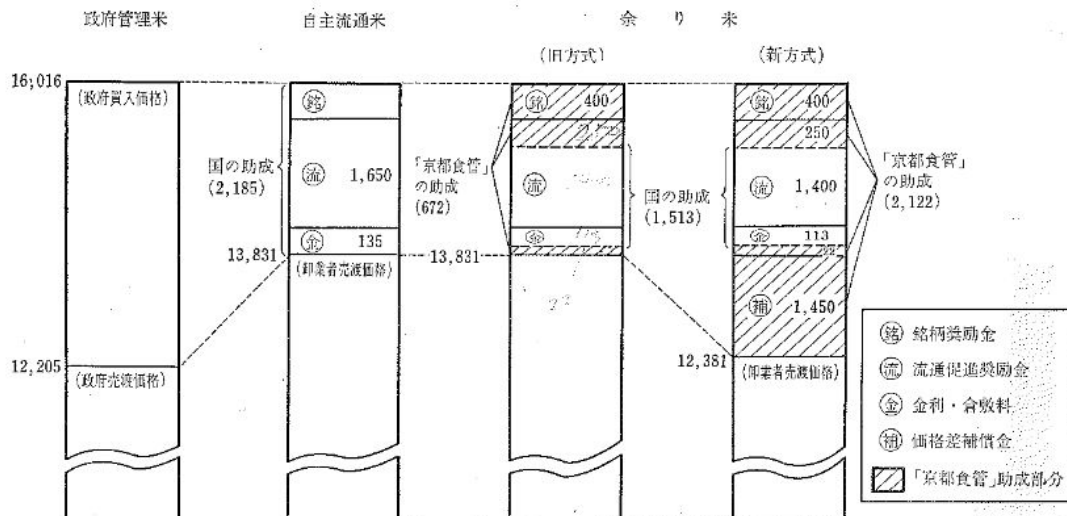


図 9-2 京都府の余り米対策のしくみ (1975年)

(単位: 円)

- 注. 1. 府下産 3 等銘柄米 60kg 当たり価格。
 2. 余り米の流通促進奨励金には、特別販売奨励金（銘柄米の場合 100 円）を含む。
 3. 1975 年には、前年までの旧方式の余り米対策は実施されていないが、新方式採用による「京都食管」助成額の増加を示すために掲げた。

(京都府農林部農政課『京都府農林漁業のうごき』No.30, 1976 年 10 月, p. 8～9 より作成)

(出所)『農産物市場問題の展望』、P343

庄野勇夫によると、「あのとき、一番心配したのは、ヤミ米扱いにされないかということでした。それでやられますとね。もう、つぶれるわけですね。ですから、それには最後まで気になりましたね」(京都農政情報[1974.12]、P51)。「食糧管理法によって、実態はともかく、法理論上は一粒の米も勝手な販売、処理はできないことになっています。もし、限度外の米が法律上認知されなければヤミ米に対する助成ということになり、府県の制度としては成り立ちません。この問題をめぐり副知事(山田芳治、農林部長兼務や農協幹部の意見も楽観、悲観いろいろで、万一の場合に備え、限度外の米を販売する農協会社の設立を検討したぐらいです」(『軌跡』、P91)。田中慶紀は会社設立を主張したが、しかし、京都府の立場からはヤミ米販売の会社を設立することなど、やはりとてもできない(2014 年 5 月、庄野勇夫に聞き取り)。

そういう中、「45 年当初予算知事査定(1 月 30 日)の直前(2、3 日前)、自主流通米として扱うという農林省通達があり、晴れて陽の目を見ることになります。記者発表は山田副知事から当初予算全体の説明がありましたが、米問題については私(庄野勇夫農政課長)から詳細に説明することになりました。……翌日の新聞は、国の方針に反対する京都府農政に重点を置いて、盛大な扱いでした。副知事は自治省をつうじて農林省の様子をさぐっておられたようですが、食糧庁長官の「ヤミ米に対する助成は食管法違反である」という談話があったようで、(京都府のあまり米が自主流通米扱いであるということは)「間違いないな」という念押しがありました。「自主流通米に補助している府県はいくつかあります」という答えで一応安心されたようです」(『軌跡』、P92)。

その時、庄野勇夫京都府農政課長は「東京に呼ばれて、食糧庁次長と減反対策室長に「勝手のことやるな」とものすごく怒られた」。しかし、各都道府県への減反目標割当ては機械的に算出されるだけで、政治的ではなかった(2014 年 5 月、庄野勇夫に聞き取り)。

当時の心境について、庄野勇夫は公表向けの公文書の中で以下のように記している。

「農政史上初めての米の減産政策は、農林省の全組織をあげて推進されているというのが

我々の実感である。

我国の農政全体の流れの中で、一自治体にすぎない京都府の主張は、風車に立ち向かうドンキホーテと映るかもしれない。しかし反面、農林行政史上の 1 つの実験なのかもしれない。いわゆる京都方式が、農民を勇気づけ、農民の暮らしを守ることに役立ったら、我々はあえて風車に立ち向かう」

(『昭和 47 年度京都府米生産調整対策資料』、あとがき)

しかし、「農林省のショックは相当だったようで、(1971 年)秋になって、特別助成という制度が作られました。正規の自主流通米については 1 俵(60kg)296 円を補助するというもので、買入限度以外の米、いわゆるあまり米については当然補助されないわけです。あまり米を自主流通米扱いする自主流通米扱いすることを目指している京都食管としては、独自に補填せざるをえないことになります。京都府を意識した方法で、当時の金で 5000 万円が必要です。全額を府でという荻野武(京都府農協)中央会長、田中慶紀経済連専務を中心にする農協側と、折半だという私(庄野勇夫)と、(296 円問題について)延々と論議したが」(『軌跡』、P92)、「山田芳治裁定で、端数は捨てて、府は 290 円出す」ことで決着した(2014 年 5 月、庄野勇夫に聞き取り)。

「仕方がありませんから、予算査定の前に知事に会い単に 5000 万円必要ですと言えませんか、米の流通を中心に説明しました。博学の知事も米という各論は珍しかったと見え、質問と意見が相次ぎ、私もうんちくを傾けました。いつの間にか、稲田達夫秘書課長(実際は稲田達夫企画管理部長、時の秘書課長は植田穂積で、蜷川虎三に嫌われ、まもなく更迭された)が入ってきていました。早くやめろ、というサインです。「五千万円でよいのだね」ということになり、退室しましたが、一時間以上経過していました。けだし、知事の頭に私の名前(庄野勇夫)を刻んだ時だったのでしょう(後に庄野勇夫は農林部長に昇任)」。

その後、「296 円が年々高額となり、一時 1500 円ぐらいまではねあがり(1975 年度 3 等銘柄米 60kg 当たり 1450 円)、数億円の財政負担が必要という事態を招くことになっています。また、流通経費に対する補助を主体としてきた考え方から、所得補償(高い生産者米価維持)へ一步を踏み出したことであり、もっと広範、真剣な討議が必要であったと思っています」(『軌跡』、P93)。「とらさんに報告して、(蜷川虎三は)出す出す(と言った)」(2014 年 5 月、庄野勇夫に聞き取り)。

表 4.4.1 で特別助成の問題を確認すると、京都府米生産対策費は小袋代の助成で、年間数千万円程度のものであるが、米生産調整対策資金協会事業費は政府が自主流通米につけるさまざまな助成の京都府の肩代わり分である(図 4.4.1 の各種の奨励金)。ほかの奨励金はあわせて、京都府のあまり米は年間 5000 万円程度必要であった。1971 年度は前記「特別助成」の 5000 万円が入っているので、合計 1 億円程度の助成であった。その後年々高くなり、1975 年度には「特別助成」が 5 倍の 2 億 5000 万円程度となり、ほかの奨励金の 5000 万円とあわせて 3 億円となった。

表 4.4.1

	生産調整 目標(t)	生産調整 実績(t)	生産調整 目標(Ha)	生産調整 実績(Ha)	達成率 (%)	買入限度 数量(t)	買入実績 数量(t)	うち自主 流通(t)	うち政府 買入(t)	余り米 (t)	京都府米 生産対策 費(百万 円)	米生産調 整対策資 金協会事 業費(百 万円)	米価格補 償金(百 万円)	生産調整 奨励補助 金(百万 円)
1969							60013	11928	48085					
1970	9300	4817			51.8		54878	21269	33609					
1971	22500	11108			49.4	39000	36961	24115	12846	10055	41	91		803
1972	22500	11743			52.2	39600	37884	24402	13482	9679	49	102		901
1973	22500	12177			54.1	45300	45300	25344	19956	9132	63	219		941
1974	6500	5526			85.0	58399	58399	34499	23900	0	27	215		492
1975	5600	5147			91.9	53580	53580	32212	21368	5940	39	318	207	459
1976			910	774	85.1	59270				0				
1977			940	851	90.5	51296		31112	20175	10712				
1978			2820	3438	121.9	48129		30131	17998	11255				

(出所)『「京都産米」と生産調整』、昭和 53 年度『農林部行政の概要』

加えて、1975 年度に、「超過米は 2 段米価(売買逆ざやを超える安値指導)と決められ、自主流通米との平行販売ができなくなった。したがって従来の助成以外に販売の価格差が生じるため、政府米買入価格と同額になるように価格差補償金が助成された」(『京都府経済連三十年の歩み』、P130)。これは図 4.4.1 の示す「新方式」のことで、これによってあまり米は普通の自主流通米と同じように政府米より高い自由価格で卸売業者に売ることができなくなり、政府指導の政府米並の低価格で卸売業者に売らなくてはならなかった。これによって、農林省はさらに京都府に 2 億円の財政負担を増やした(表 4.4.1 の米価格補償金)。

表 4.4.1 の「買入実績数量」とは政府が京都府に分配した米生産の枠であり、政府買入と自主流通の合計である。「1974 年は超過米 5299t、1976 年は超過米 8390t であるが、台風などの被害で県間調整が行われゼロとなった」(『京都府経済連三十年の歩み』、P130)。ただ、京都府のあまり米による財政負担を見ると、この県間調整はあまり米を文面上、自主流通米に入れるだけのもので、行政上はこれまでのあまり米扱いのようである。なお、生産調整奨励補助金は京都府の減反した農民に対して、支給される政府の補助金である。

なお、「京都食管」は実施前、他府県の米が京都府のあまり米になりすまして流入するのではないかと議論された、実施後はなりすましはほとんどなく、問題にはならなかった。その原因は、「京都食管」はせいぜい流通経費しか補助しないもので、輸送コストを負担して京都府にもってきたら損になる。ただ、大阪の高槻市と京都府の亀岡市の間で、府の境目を引くとき、同じ村が 2 つに分けられてしまった。その村の農民は米を出荷するときはやはり京都に出荷する。また、滋賀県に山科区の出作(でさく)があり、その出作でとれた分が入ることはあった。これらは非常に少量で、問題になる程ではなかった(2014 年 5 月、庄野勇夫に聞き取り)。

「京都食管」は一言でまとめると、「画一的な生産調整は推進しない」米の販売促進政策である(「京都府米生産調整対策について」、P51)。その方針は以下のとおりである。

米生産調整に対する方針

- ①前年度(1970 年度)と同様農家の自主的な判断に委ねることとする
- ②農家の労働力や経営面から転作や休耕を行う農家については、奨励金の確保に努める
- ③地域の実態に即して転作、休耕する場合は市町村、農業団体と協力し、できる限り集団化を図るとともに、営農指導を強化する

④米生産調整目標数量、米穀の事前売り渡し申し込み限度数量の配分については、市町村別に行うこととする。

- ⑤市町村農業団体と協力して農家所得の確保に努める。

府の米生産調整対策

- ①自由販売米については現行自主流通米と同様の助成措置を講ずる。

社団法人京都府米生産調整対策資金協会の設置

②うまい米づくりを推進する。

京都府奨励品種の普及奨励及び種子更新の推進

集団省力栽培の推進

技術指導の徹底

③(転作作目となる)特産地育成を推進する

従来から進めている茶、まゆ、栗、野菜、畜産物の地域特産の振興を図る。

茶:老朽茶園の改植等

まゆ:桑園の改良造成、共同施設の設置等

栗:園地造成事業等

園芸:共同利用施設の設置等

畜産:集出荷施設の設置等

その他:土地改良事業、里山開発、農協機能の拡充等

(「京都府米生産調整対策について」、P52)

「多くの府県は、強制減産をやめ、農業者の自主判断に委ねるという「京都方式」に行政姿勢を改めた」(『米生産調整と京都府の対応』、P8)というように、「京都食管」というのは農民の自主性を尊重する制度であった。政府の食管制度と違って、米を買い取って倉庫に入れるわけではなく、米の販売促進なので、年間数億円しかかからなく、年間予算 1000 億程度の京都府にとって、「ほとんど金は使っていない」ことであった(『京都農政情報』1974.12、P50)。

「京都食管」という自主減反実施の結果、京都市、そして中山間地域では減反の「達成率が高い」(『米生産調整と京都府の対応』、P8)。兼業・転作のチャンスが多い京都市、そして米の生産性が低い中山間地域で減反するのは、農民の望むことで、経済合理的であった。

表 4.4.2 減反の達成率

%	京都府	滋賀県
1971	49	73
1972	52	58
1973	54	57
1974	85	85
1975	92	89

(出所)『「京都産米」と生産調整』

全国で見ても、総合農政期、北海道は常に 200%以上の減反達成率であった。原因は北海道米は品質が悪く(当時)、かつ大豆への転作は容易であった。逆に、米どころの新潟県は減反反対が激しく、京都府と変わらないほど減反達成率が低かった。近畿でも、米どころの滋賀県は減反達成率が低かった(表 4.4.2)。

このように、農林省の前年度米生産高に応じて、同割合で減反する「一律減反」は農民の反対で明らかに行き詰まった。1978 年度から、農林省は「地域農政」とともに、「適地適産」を訴え、「地域指標」を考慮に示れて、「傾斜配分」を始めた。すなわち、北海道など米の品質が悪いところに減反の目標を多めに配分することである。これについて、メディアは「押し付けとして批判することはほとんどなく、むしろ愚直に均等に配分するよりは、知恵を発揮した望ましい配分として評価していた」(『米生産調整の経済分析』、P54)。

同時に、「53 年度から第二次減反が実施されることになり、のんびりムードは一変します。いわ

ゆるペナルティ制が導入されたことによるものです。第二次減反は、量的にも強化されるとともに、不公平是正の名分のもとに、前年度未達成の府県については次年度その分を上乗せするというものです(ペナルティ)。京都だけ勝手なことはさせるなという意見が各府県に強かったのですが、京都府に照準を当てたやり方であることは間違いはありません。おそらく、農林省としても第二次減反を行うためには整理しておかねばならない問題だったと思います。いろいろな場合を想定して、奥山稔君と計算を繰り返しました。結論は、もしペナルティがまともにかかってくると、京都府に対する買入限度数量は三年でゼロになるということです(あまり米は年間 1.5 万トン程度、買入限度数量は年間 4.5 万トン程度)。食管の逆ざやは縮小しつつありましたがそれでも、あまり米扱いになる府下の販売米穀全量についてカバーするとなると、それだけで数十億の財政負担が必要になってきます。つまり、国の食管赤字をそっくり府がかむという結果になるわけです。又、全量を自主流通米として販売できるか、という問題もあります」(『軌跡』、P94)。

庄野勇夫農林部長は「知事には前後三回、ペナルティや、予想される財政負担などから、53 年度は、とりあえずこの方針(減反協力)でやっていきたいと、説明しました。知事は最終的に「反対だ。しかし、やむを得ないだろう」という答えでした。52 年 12 月、内外に公表したところ、「京都食管消滅」というタイトルを掲げた新聞もありました。12 月議会が大変です。議員諸氏は一斉にこれをとりあげ、方針の変更を確かめ、対処の方法を質します。ここで問題になったのは知事と農林部長の答弁の違いです。知事は「従来どおりやります」と答えるし、補足説明に立った私は「減反協力」というのですから食い違いは明らかで、内部不統一のそしりは免れません」(『軌跡』、P96)。このように、「京都食管」は農林省のペナルティ導入によってつぶされた。

ちなみに、政府の食管制度について、以下のように、蜷川虎三は 1950 年に明確に食糧の自由貿易を主張した。

私はいわゆる古い考えの自給自足策というものはどうかと思う。できるだけ世界の食糧を求めて、日本は日本のできるものを世界に送って、そうして本当に世界の平和を確立してゆくというところにあるので、何でもかんでも自分の国で喰うものは作らなければならないというような自給策は、とくに平和国家を目標とする日本ではとるべきでない、むしろ持っている生産設備を、また持っている労働力をいかにして百パーセント活用して日本経済をどこまで高めるかという点に私は問題があると思う。

(『京都府議会会議録』1950 年 8 月定例会、P123)

しかし、少なくとも 1964 年 9 月、京都府農業指導所開所並びに農村青年研修館竣工式の間から、蜷川虎三は「国民食糧」の国内確保の必要性、すなわち、食糧は商品ではなく、財貨(物資)であると主張し始めた(「蜷川知事あいさつ集」)。その後、蜷川虎三は 1969 年の農協におけるあいさつ、1970 府議会における答弁、1971 年農協におけるあいさつなどで、「国民食糧」の主張を繰り返した。

筆者は、上記における蜷川虎三 1950 年の食糧の自由貿易支持論について、1951 年から秘書課に勤務した名倉喬と、蜷川府政期に農林部長を務めた庄野勇夫に質問したが、二人はともに蜷川虎三からそのような主張を聞いた覚えがなく、蜷川虎三は一貫して国民食糧を主張したというイメージであったと答えた。蜷川虎三本人の考えは確かめることができないが、米の強制供出という時代背景のもとで、「食糧の自由貿易」と発言したと考えられる。

いずれにしても、第 6 章で詳しく検討するように、蜷川虎三は基本的人権という立場で、貿易にせよ、自給にせよ、食糧の確保を主張していると考えられる。また、蜷川虎三はこの意味において、食糧は商品ではなく、財貨(物資)であるという認識をとったであろう。食糧問題に関しては、むやみに自由や統制を主張しない蜷川虎三は、食糧統制(統制経済)を主張する農林官僚とも、

自由貿易を信条とする自由主義者とも異なる立場であるといえよう。彼は彼自身の軸に基づいて政策判断したのである(第6章参照)。

4.5 結論

第1節は先行研究に基づき、日本の高度成長期の農政を新農村建設(1956～1959)、基本法農政(1960～1969、第一次農業構造改善事業)、総合農政(1969～1976、第二次農業構造改善事業)に分けた。政策レベルから見て、新農村建設(1956～1959)は河野一郎の主張で、自立－供給側経済学であったが、基本法農政、総合農政は依存－需要側経済学であった。

第2節は高度成長期にわたる蜷川府政の農政を検討し、国政の農政は方向転換があったが、蜷川府政の農政は一貫して自立－供給側経済学であったことを明らかにした。

第3節は蜷川府政の土地改良を検討し、選挙レベルでの通説と違い、蜷川府政は土地改良に積極的であったことを明らかにした。また、京都府においても、他の都道府県と同じく、中央の土地改良の補助金が政治的配分であったので、蜷川府政は土地改良事業を進めることができなかったことを明らかにした。

第4節は蜷川府政の減反対策、すなわち京都食管を検討し、名前と違って、京都食管は行政当局が食糧を買い取って倉庫に入れるのではなく、農民の自主性尊重、米の販売促進という自立－供給側経済学の政策であったことを明らかにした。

ちなみに、浜田正農林部長、そして、京都食管の部分で検討したように、蜷川虎三は必ずしも農政の専門家ではなかった。よって、中小企業政策と違い、蜷川虎三は漁業以外の農政について、原則・方針の指示と方向付けにとどまり、具体的な施策は農林部長・農政課長に任せた。

以上、蜷川府政の農政を検討してきた。

現在の読者の中には、蜷川府政の農政に見られる政策を当然であると感じる向きもあるかもしれない。

しかし、当時を振り返れば、他府県の農政は、行政不在の言うてよい自立的思考に欠け、中央に依存する状態であった。「水平的政治競争モデル」(村松岐夫)のいう補助金分捕り合戦を行い、中央から地方への「補助金の配分機関」に過ぎなかったのである。この時代の中、蜷川虎三は調査・検討の上で農政を打ち出し、彼自身が形容したように、「行政の職人」としての役割を実践していたのである。

高度成長期の中、行政として成り立った蜷川府政の農政は際立って優れていた。

付録

京都府農林部農政課長・越後茂の説明

現実の農業は再編成よりもむしろ崩壊の危機にむかっているとき、構造改善が順調にすすむはずがありません。

ところが府はすでに「構造改善事業」の名の補助事業を積極的に受け入れています。その理由は：

①この事業を市町村の自主的な農業振興計画を実現する一補助事業としてまた府が示す農業近代化の方向を実現する一補助事業として活用するからです。

②(事業費総額は多く、補助率が高く、かつ総合的な事業であるゆえ、市町村の必要な事業を一挙に相当な規模で実施に移せる)

③市町村の自主的な計画を全面的に認定し事業の実施に移せる可能性が大きく存在するということが過去の経験を通じて確認したからです

計画樹立にあたっての留意事項は：

①技術体系と機械化体系

（構造改善事業が提示しているセット稲作を例にとると、3反区画の土地改良、コンバイン、ライスセンターなどによる機械化一貫作業）

農業では失敗は許されません。つねに安定的な発展を目指すべきものなのです。どこかのメニューをたよりに事業を固めるのではなく、常に地域の特性に則し、かつ安全でしかも進んだ栽培体系や技術体系を導入するように心がけることが肝要です

②農家負担と投資効果

（投資した効果は明確にしなければならない。投資効果は農家収入なのか、労力の節減なのか、両方なのかと明確に明確にしなければならない）

③農民の総意と市町村、農協の指導

国の農業構造改善事業の基本的な欠陥は、農業や農民の側からの希望によって生まれたものでないということです。しかし市町村の農業振興計画こそは、あくまでも農民の自主的な盛り上がりや総意が尊重されたところの、地についたものであるべきです。

このように農民の自主性をたかめるためには、農民が農業に希望を持つようにしむけてゆくことが出発点となりましょう。また単に自主性を尊重するだけでなく農民の盛り上がりによって一定の方向づけをすることによって適正な計画づくりが期せられることでしょう。

④計画の目標

計画は省力経営の確立を横糸とし、流通対策の確立を縦糸として描かれるべきであるということです。

省力技術の普及はもちろんのこと、作業の共同化、近代施設や機械の共同利用等をすすめる。この面でも農協の果たすべき役割は大きいと思いますが、とくに営農の基礎である土地基盤整備こそもっとも重要な事業としてとりくむよう計画されるべきであり、府が国庫5割の他に単費で2割をもち7割補助としている理由もまさにその重要性を認識しているからなのです。

国の構造改善事業では生産の合理化という要素が非常に強く出ておりますけれども、生産が流通対策と結ぶつかない限り、農民の実りとして帰ってこないのです。

しかも価格問題は国の抜本的な施策なしには完全な解決を期しがたいのですが、国に多くを望むことができない以上は、われわれの手でなしうる最大限のことをより積極的にとりくむことが必要です。

（『京都府農業構造改善事業概要書』、[昭和40-43]、P46～47）

1973年度『京都府農林部行政の概要』

農林行政の方向

商品化を進めるもうかる農業を確立し、農家の暮らしの安定と地域農業の発展

①うまい米づくりと、地域に適した商品作目の特産地作りの推進

国の進める1地区、1作目の大規模な生産団地をつくることは困難であり、地区別、作目別の生産組織を育成して、共同出荷ができるような、有機的に結びついた地域を産地として形成する。

②生産基盤整備の積極的な推進

商品生産の拡大（に従い）、新しい作目の導入と組み合わせによる土地の効率利用（を進める）。機械導入による栽培技術の発展等にとって、土地条件整備のおくれは大きな阻害要因（となっている）。

府下で全般的におくれているほ場整備を中心に、土地基盤の整備を積極的に進めるとともに、

未利用地を利用して農地造成をおこない、経営の発展を図っていく。

この基盤整備の推進にあたっては、行政、関係団体、農家が一体となった推進体制をつくり、民主的な、徹底した話し合いで進めていくことが必要である

③農業生産の担い手育成と組織づくりの推進

現在の農協は、農協法の改正によって事業活動が大幅に拡大され、(金融機関を兼ねている)。

農協が、国の「総合農政」を推進する組織でなくて、(農民の組織である)。

農協の民主化と、農協が農業発展のための職能組織であるという意識の徹底が望まれる。

④地域住民の手による地域振興と計画づくりの推進

(出所)昭和 48 年度『京都府農林部行政の概要』P25

農業生産基盤の整備は、従来主として用排水対策によって土地の生産力を高めることに重点をおいてきたが、最近では農家の兼業化が進み、農業労働力の不足に対処して、労働生産性を高めるために農道整備、ほ場整備を中心に総合的な事業の要望が激増している。また、農地の高度利用をはかるため乾田化を求める声が強まっている。

(出所)昭和 48 年度『京都府農林部行政の概要』P39

第5章 蜷川府政の財政

都道府県財政は、二種類の経費からなる。まず、人件費、扶助費のような、誰が知事であろうと基本行政サービスを維持するため出さなければならない義務的経費がほとんどである。その財源も都道府県税、一般地方交付税などで保障されている。

これと対照的に、投資的経費がある。道路や河川と投資の分野、市町村と投資の個所付け、投資額などは知事の裁量が入る。投資の財源は、補助金、地方債、基準財政需要額算入による地方交付税割増など、知事が工夫して獲得する必要がある。

本章の第1節ではまず蜷川府政下の行政投資の特徴を分析し、第2節で蜷川府政財政全般の特徴を突き止める。その上、第3節では、蜷川府政の独自財源を分析する。

5.1 蜷川府政下の京都府における行政投資

5.1.1 京都府における行政投資の内訳

選挙の際、反蜷川陣営が蜷川府政を批判する際の常套句は主に3点あった。

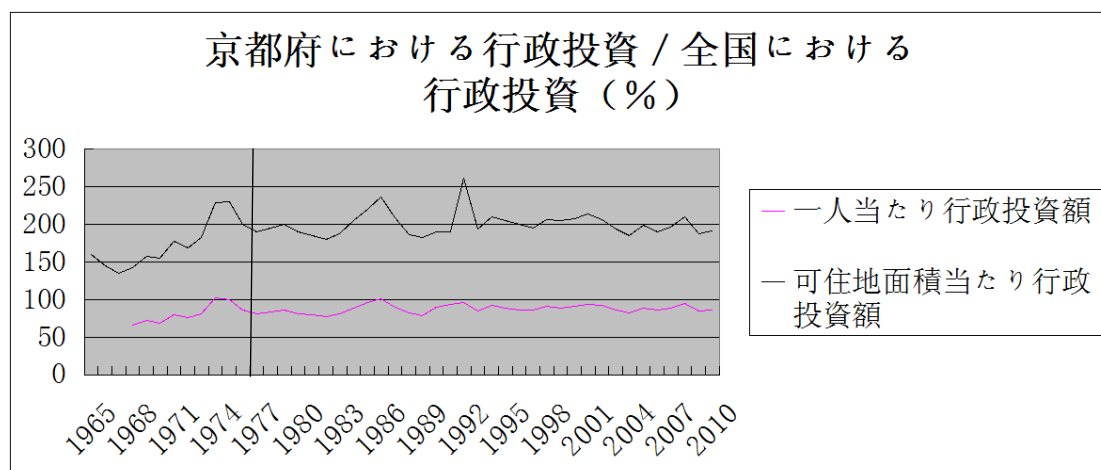
- ①共産党が応援している
- ②教育が左寄りになる
- ③行政投資が少ない、なかんずく道路投資が少ない

同時代的観察者でもある、日本の代表的な政治学者・行政学者の村松岐夫の用語を転用すれば、①と②はイデオロギー過程の争点、③は利益過程の争点である。

このうち、①と②については経済学の範囲を超えるので扱わず、この節では③を検証する。蜷川府政下の行政投資の特徴ははたして彼の選挙レベルでの位置づけと同じなのか、すなわち、福祉による利益誘導に偏り、成長(投資)による利益誘導を進めなかったのかを明らかにする。とくに(a)国による行政投資が少ないか、(b)京都府による行政投資が少ないかに注目する。

まず図5.1.1を通じて、京都府における行政投資額の変化を見ておく。図5.1.1では、すべての行政投資主体、(政府、京都府、京都市、府下ほかの市町村など)による行政投資が合算された値で示してある。なお、図5.1.1において、蜷川府政と自民党府政の境目である1977年度に線を引いた、以下の図の場合も同じである。

図 5.1.1



(出所) 各年度『行政投資実績』

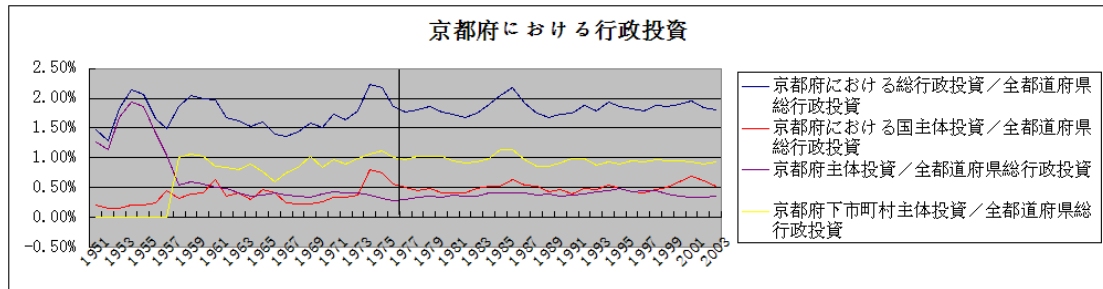
京都府人口の2/3程度は京都市に集中している。そのため、一般的な大都市の特徴と同じく、京都府における行政投資は、可住地面積当たりではつねに全国(100)を上回り、一人当たりではつねに全国(100)を下回ってきたことが図 5.2.1 から明らかである。

また、1967 年前後は投資額レベルが低く、1975 年、1986 年、1992 年前後は、投資額のレベルが高いことがわかる。その原因をさぐるため、以下では京都府における行政投資を投資主体ごとにわけて分析したい。

図 5.1.2 は京都府において、各投資主体による行政投資額が全都道府県に占める割合の変化を表している。ここで「割合」という指標を選んだ理由について述べたい。まず、高度成長期を通して、行政投資額は日本のどこでも速く伸びていたので、「絶対額」の変化では京都府独自の特徴がわからない。第二に、また、都会か農村かなど、地域特性が行政投資を左右するので、「絶対額」のみを見て多いか少ないかを判断することはできない。「割合」を使うと、第一に、分子も分母も同様のペースでのびているため、「絶対額」の激しい変化を打ち消した形でデータを見ることができる。第二に、京都府の地域特性は高度成長期を通じて顕著な変化がない以上、本稿のように同一地域を経年比較した場合では、「割合」も地域特性によって変わることがない。そして第三に、京都府の行政投資額が全都道府県の中に占める相対的地位の変化がわかり、知事の及ぼしている影響を分析することができる。なお、各行政投資主体の投資額には、国費、都道府県費、市町村費が含まれている。各事業の補助率は法規で決まっていて、財政負担という面では費用負担主体に注目する意味はあるが、政治・政策の影響を分析するには費用負担主体で区分するよりも、行政投資主体でわけたほうが適している。以下では冗長を避けて、「行政投資額」というのは、図の意味合いどおり、割合のことを指す。

なお、『行政投資実績』では、道路公団、住宅公団などによる投資も国主体行政投資に含まれている。

図 5.1.2



(出所) 各年度『行政投資実績』

府、市町村、国の順に、京都府における行政投資額の変化の原因を追っていこう。

まず、1950 年代京都府における行政投資額は、京都府主体がほとんどであった。台風災害復旧事業である。それ以降、京都府主体の行政投資額は 1976 年前後が低く、1995 年前後が高かった以外は、安定している。あとで詳しく見るが、1976 年前後は石油危機以降の減収に対応して、蜷川虎三が大きく行政投資を削ったので低くなっており、1995 年前後は景気対策を目的とする政府による地方への財政出動誘導に乗っかって、荒巻禎一が道路など府主体の道路事業を進めたので高くなっている。総額でみると、通念とは異なり、蜷川府政期における京都府主体の行政投資額が後の自民党府政期と比べて低いというデータは見られない。

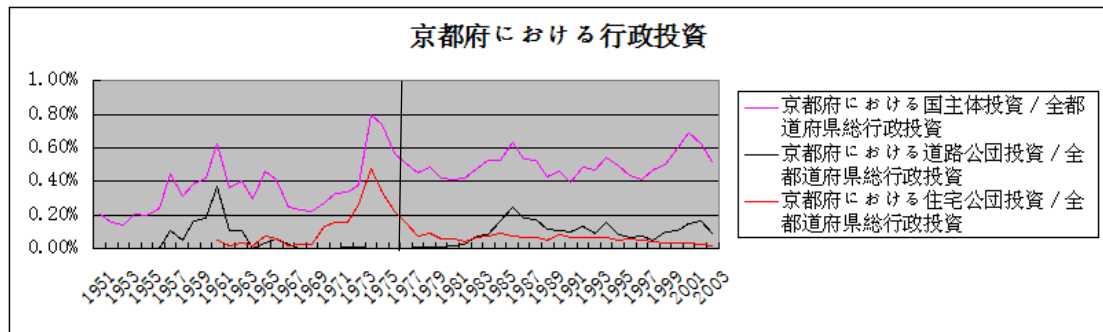
次に、市町村主体の行政投資を見よう。1959 年前後、京都府における行政投資額が高い時期の前半は市町村主体が由来であったということがわかる。1966 年前後が低いのも市町村主体由来である。ほかには、市町村主体投資額は 1985、1986 年前後が高い以外、ほぼ安定している。図 5.1.1 において、1967 年前後は投資額レベルが低い原因は市町村主体投資額が低いことがわかる。

1959 年前後後半、1975 年、1986 年、1992 年、2001 年前後の京都府における行政投資額が高くなる原因は、国主体投資額が高いことであるということがわかる。国主体の投資は道路、河川のように、広域にわたるため知事と協同して実施するものが多く、政令指定都市も含めて市町村とはあまり関係がない。国主体行政投資がどのように都道府県に分配されるのかは、知事、国会議員、与党、官僚などがアクターとなる利益過程の問題である。「中央直結」というのは高度成長期、保守系政治家がよく有権者に訴えたことであった。京都府の場合でも、蜷川虎三が革新知事のせいで、京都府に国の事業が降りない、道路が悪いなどと言われていた。以下は京都府における国主体行政投資の内容を分析することで、蜷川府政期の京都府における国主体行政投資が少ないか否かを検証する。

5.1.2 京都府における国主体行政投資

図 5.1.3 において、1 つ注記しておきたい。道路公団投資は、1973 年まではほかの項目と同じく『行政投資実績』のデータを使っているが、1974 年からは『行政投資実績』に載らなくなった。代用として、1974 年からは『道路統計年報』の道路公団建設費を使っている。1973 年以前の『行政投資実績』『道路公団投資』と『道路統計年報』『道路公団建設費』は数値が近く、かつ同方向で変化しているので、大きな問題はないと考えられる。

図 5.1.3



(出所) 各年度『行政投資実績』『道路統計年報』

図 5.1.3を通じて、1959 年前後の後期、1986 年、1992 年、2001 年前後の京都府における国主体投資額が高いのは道路公団投資額由来、1975 年前後は住宅公団投資額由来であることがわかる。1959 年前後の後期の目立った動きは阪神高速道路、1975 年前後は住宅公団の八幡市男山団地、1986 年、1992 年、2001 年前後は近畿自動車道舞鶴線と京都縦貫自動車道の投資である。

以下は道路公団、住宅公団の事業にわけて検証していく。

道路公団の事業では、阪神高速道路事業は最初的高速道路事業として、京都府知事は誰であろうと着工するものである。その間、「がん治療の聖地」と称して、土地収用委員会と京都地裁の土地引き渡し裁決を拒否する祈祷師の土地を、蜷川知事が行政代執行で収用したエピソードもあった(夕刊京都新聞社[1966]『戦後京の二十年』、P224)。ちなみに、この一件は蜷川知事唯一の行政代執行であったと言われる。

問題は近畿自動車道舞鶴線と京都縦貫自動車道である。近畿自動車道舞鶴線は神戸市から舞鶴市まで、京都縦貫自動車道は京都市から宮津市までの高速道路である。自治省の分類では、公団住宅が「生活基盤」、高速道路が「産業基盤」になる。ところで、選挙レベルでの争点は、「左」が福祉による利益誘導、「右」が成長による利益誘導であった。選挙レベルでの定説によれば、「左」は「生活基盤投資」に偏り、「右」は「産業基盤投資」に偏るはずである。実際、蜷川虎三が原因で京都には高速道路ができないというのは反蜷川陣営の常套句であった。本稿では(a) 蜷川虎三が高速道路建設に反対したか否か、(b) 保革対立という政治関係で蜷川府政期、京都の高速道路建設が遅れたか否か、という 2 点を検証する。

(a) 蜷川虎三が高速道路建設に反対したか否か京都府開発計画(1964)、京都府第二次開発計画(1972)では、長田野(おさだの)。工業団地建設、舞鶴港整備、丹後機業振興とともに、近畿自動車道舞鶴線、南北縦貫高速道路(京都縦貫自動車道)、北陸自動車道の建設促進が明記されている。蜷川虎三は、日本海側を阪神へと結び付けて、「縦の開発」を進めようとしていた。過疎対策として道路を建設すれば、住民がかえって過疎地から都会へ逃げるという皮肉な現象が多い中、道路建設と産業振興をセットで考える蜷川虎三の発想は先進的であった。そして、蜷川虎三は 1964 年に兵庫県知事の金井元彦と三丹対策協議会を立ち上げた。三丹とは京都府北部の丹波、丹後、兵庫県北部の但馬である。蜷川虎三の表現に従えば、「近隣の府県と手をつないで住民の暮らしをすこしでもよくしていく」ことを目的としていた。協議会の構成員は両府県の部局長、関係市町村長である。三丹対策協議会は総会で毎年必ず近畿自動車道舞鶴線建設促進を決議した。実際、1964 年 1 月の「新春放談」において、京都新聞社長の白石古京のインタビューに対し、蜷川虎三は夢が日本海開発であると答え、「丹波の方を通過してそして神戸へつながる高速縦貫道路というようなものを京都府の願いにしていこうと思っている。これは兵庫県も大賛成です」。白石古京の「京都府が実施しますか」という質問に、蜷川虎三はいええ、府県

の財政ではとてもできなく、「道路公団にでもやってもらうということになると思います。名神高速道路式のを縦に通したい、ということですね」と答えた(『蜷川知事講演・挨拶・談話集』)。

他の高速道路についても、蜷川虎三は「高速道路だから反対」という姿勢は見られない。1970年代、京都と滋賀の間で増えた交通量に対応するため、京滋バイパスをつけるという建設省の構想に対して、蜷川虎三は最初前向きであった。ただしその後、多くの住民が道路公害を懸念し、京大をはじめ工学の研究者も公害問題の危険を指摘したのを受けて、調査することになり、減車線と設計変更になった(住民による京滋バイパス公害研究グループ[1971]『公害・予測と対策:人間を脅かす道路』)。1960年代には、京都市の一部の財界人の中から堀川を高架道路にすると構想が出た。蜷川虎三は「人の頭の上を走る道路は要らない」とコメントした。実は、堀川高架道路は自動車専用道路以前の問題があった。1960年代、ある会合で、休憩中に、日本新薬社長である森下弘は京都府秘書課職員の名倉喬に話しかけ、「蜷川知事はよくやっています、実はいい知事です。堀川で高架を架けるなんかとんでもない」と話した(2013年12月名倉喬に聞き取り)。森下弘は1950年代から京都経済同友会会長、京都商工会議所会頭を歴任した京都の代表的な財界人であった。実は、彼は1970年知事選挙の際、反蜷川陣営に名を連ね、政治的に反蜷川の立場であった。高架道路は京都市の景観を破壊するという認識は政治的立場以前の問題として広く共有される中、蜷川虎三は反対を表明したのである。なお、蜷川虎三の考えは以下の発言に詳しい。「住宅なんぞにおきましても、ほんとの現在の活動に必要なような住宅でなく、お店でもやはりそうで、これはやっぱり焼かれていない結果なんで、したがってわれわれとしては、それを活用していくべきであって、ただ、焼かれなかったからぶっ壊してひとつ新しいのを作ろうってんじゃないしに、やっぱり今の京都の暮らしを守っていき、京都らしい家並みもこわさないでいく。……そうするとどうしても、外側に道路をつくってが必要になる」(「研修通信第169号」、P3)。このように、蜷川虎三は京都市の景観を保存しながら、むしろ京都市周辺を迂回するバイパスの建設に賛成であった。

京都府が出している広報資料でも、京都府は「高速自動車道路や幹線道路の建設積極的にすすめており」、近畿自動車道舞鶴線の着工に働きかけ、国道9号バイパス京都～綾部区間(南北縦貫高速道路)を検討中と記されている(京都府土木建築部[1970]『京都府の道路』、P12)。また、港湾の整備、長田野工業団地、高速自動車道舞鶴線の建設で「日本海の夜明け」を迎えようとするを訴えている(京都府土木建築部[1971]『昭和46年土木建築部のしおり』、P33)。京都府は「建設省に協力して道を作る」とアピールし、建設省は国道9号バイパス(京都縦貫自動車道)。桂五条～丹波町の35km区間を1980年までに整備すると公表した(1974.5.1決定)(京都府土木建築部[1974]『目でみる土木のしごとNo.9』、P16)。

もともと、国道9号バイパスの整備は石油危機以降の財政事情で着工できなかった。

選挙レベルにおいて、社会党、共産党が「福祉・平和(憲法)」という立場で、高速道路建設を争点化し、反対と掲げる以上、蜷川虎三は高速道路支持を公言することは上記白石古京インタビューぐらい非常に少ない。しかし、第1章で見てきたように、蜷川虎三は人事刷新を断行し、1960年ごろから「モンロー主義」を打破して土木建築部を掌握した。総合開発計画にいたると、蜷川知事の肝入で設立され、いわば司令塔である企画管理部が立案していた。政策レベルにおいて、蜷川虎三は暴力的な手法(三里塚にみられる)。やボスの利権に反対しているものの、住民に役立てば高速道路そのものは支持するという立場であった。ちなみに、高速道路だけでなく、久美浜原発についても、蜷川虎三は府議会で、もし技術で問題なく、住民も合意すれば建設はありうると繰り返し答弁している。

(b) 保革対立という政治関係で蜷川府政期、京都の高速道路建設が遅れたか否か。

道路公団の政治過程に関する資料は見つけることができなかった。ここではまず京都府における阪神高速道路以降の高速道路建設の過程を追っていく。本稿では京都縦貫自動車道を捨象

し、近畿自動車道舞鶴線にしばって考察する。なぜなら、京都縦貫自動車道着工は 1990 年代以降であり、蜷川虎三と関係ないからである。上記高速道路の二路線は、それぞれ京都府北部を京都方面（京都縦貫自動車道）、阪神方面（近畿自動車道舞鶴線）と結びつけるものであった。京都府北部最大の都市は舞鶴市で、舞鶴市は京都市よりも、阪神方面、とくに大阪市と関係が深い。交通整備も京都方面よりも大阪方面は優先順位が高かった。鉄道に関しては、まず阪鶴鉄道（1904）が完成し、次は山陰本線京都－綾部区間（1910）（綾部から阪鶴鉄道で舞鶴に接続）が完成していた。道路のほうは、まず阪鶴道路（国道 27 号線）。舗装が完成し（1959）、次は縦の道路全線の舗装が完成した（久美浜－舞鶴－綾部－木津 216km）（1966）。高速道路については、近畿自動車道舞鶴線が舞鶴まで完成したのは 1991 年であり、京都縦貫自動車道は 2014 年度全通予定である。

近畿自動車道舞鶴線についての経緯は、表 5.1.1 のとおりである。なお、表で見るにあたっては特に時期に注目したい。

表 5.1.1 近畿自動車道舞鶴線年表

1965	京都府・兵庫県が共同調査
1966	国土開発幹線自動車道建設法にもとづき、19 路線中の 1 つとして決まった
1966	吹田を起点に近畿自動車道舞鶴線を計画
1970.6	神戸～福知山区間は基本計画決定
1972.6.20	福知山～舞鶴間は基本計画決定
1973.10.15	神戸～福知山間は整備計画決定
1973	近畿圏整備本部、京都府、福井県、兵庫県共同調査
1973.10.19	（吹田）。神戸～福知山間は総工費 700 億円で建設着手、福知山～舞鶴間調査設計中
1973	道路公団は事業を抑制
1974～1976	道路公団新規事業無し
1977	道路公団は丹南町～長田野間 41km の建設ルートを京都府に買収委託し、府は福知山市に再委託
1987.3.18	丹南篠山口～福知山開通
1988.3.24	吉川（よかわ、神戸北）。～丹南篠山口開通
1991.3.26	福知山～舞鶴西開通
1998.3.18	舞鶴西～舞鶴東開通

（出所）三たん[原文ママ]地方開発促進協議会[1972]『総会資料』、三たん地方開発促進協議会[1974]『三たん地方の振興についての要望に対する府県の措置状況』、『日本道路公団 20 年史』、『日本道路公団 30 年史』、『日本道路公団年報 2001』、『研修通信第 522 号』

資料がない中で、筆者は数十年にわたり道路公団を取材した四方洋にインタビューした。彼によれば、「道路公団はともかくキロ数を稼ぎたい。やりやすいところからやるのはたしかにあったと思う。蜷川知事は革新で、高速道路反対というイメージを持たれる。それが原因で京都は後回しにされることもあったかもしれない」（2014 年 1 月、毎日新聞記者[当時]四方洋に聞き取り）。

しかし、表 5.1.1 で注目したいのは、第一に、1964 年が名神高速道路開通であり、それ以前に東名ほかの高速道路は考えられなかったこと、そして第二に、調査から完成までに長期間を要するのは通例であるということである。表 5.1.1 で確認できるように、近畿自動車道舞鶴線の計画

は最初わりと順調に動き出した。しかし、その着工はちょうど 1973 年で、石油危機、総需要抑制で道路公団が数年間新規事業無しとなった。それを受けて近畿自動車道舞鶴線も大幅に遅れ、吉川(よかわ)へ起点を変更して再出発した。とくに兵庫県は 1962 年以来、知事が自治省の先輩から後輩へとバントタッチする政治状況であった。京都の高速道路建設の遅れの原因はこれらにあると考えられ、与党の政治関係によるものであるとは確認できない。

住宅公団による京都府での投資については、表 5.1.2 を参照されたい。

表 5.1.2 1985 年までに住宅公団関西支社が完成した住宅団地

都道府県	団地名	市町村	工事期間	戸
大阪府	五月が丘	池田市	1956.4-1965.12	2400
	香里	枚方市	1957.7-1962.6	5850
	向ヶ丘	堺市	1958.6-1964.3	2960
	金剛	富田林市他	1965.10-1969.4	7740
	鶴山台	和泉市	1968.12-1976.3	4100
	光明池	和泉市	1970.12-1984.3	4000
合計				27050
京都府	八幡	八幡市	1969.11-1976.12	9000
合計				9000
奈良県	富雄	奈良市	1964.1-1966.6	2500
	奈良坂	奈良市	1977.12-1983.9	1930
合計				4430
兵庫県	甲南	芦屋市他	1956.11-1961.9	750
	東舞子	神戸市	1957.7-1960.9	1550
	鈴蘭台	神戸市	1965.1-1970.3	4370
	大久保東	明石市	1969.5-1976.6	4330
	新多聞	神戸市	1971.4-1979.3	9010
	落合	神戸市	1973.9-1978.5	9000
合計				29010
滋賀県	湖南	甲西町	1965.3-1968.3	4600
合計				4600

(出所)住宅・都市整備公団関西支社[1985.1]『まちづくり 30 年』

表 5.1.2 によって、男山団地は規模が大きいことと、高度成長期において関西ではわりと遅いほうであることが確認できる。公団住宅の着工順をみると、大阪市と近い池田市、枚方市から順に八幡市に及ぶのは経済的合理性から言って自然な成り行きであった。

上記住宅公団資料によると、京都府では適地が男山しかない。「京都府の南山城総合開発の一環として、昭和 35 年に八幡町長から、公団に対して住宅地開発の要望があり、調査に入ることとなった。この地区は、地区内の雨水の大半が、行政界を異にする大阪府枚方市側に流出する地形となっており、このため、雨水、汚水に対する抜本的な対策をたてる必要があり、関係機関との調整には相当の日時を要するなど、種々困難な問題もあったが、昭和 37 年によく地区決定の運となった」。男山はきのこの産地でもあり、補償や用地買収などでもめたとも記されている。いずれにせよ、大規模な団地で、合意形成と開発に時間がかかったであろう。資料の記述を要

約すると、京都府が開発計画に盛り込み、八幡町が住宅公団に要請し、行政機関・住民などの調整を経て、男山団地をつくったということになる。

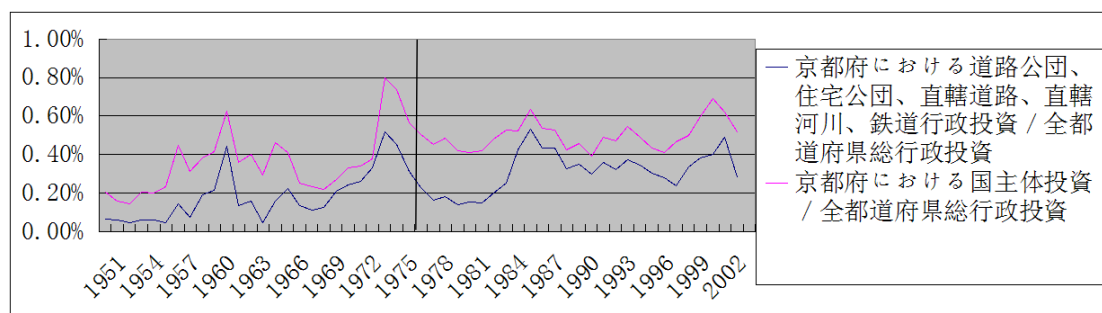
ちなみに、1990年に開かれた京都府町村会70周年記念座談会において、当時八幡町長の山中末治は蜷川知事が当初男山団地に反対したという。蜷川さんは「最後はOKを出してくれましたが」、山中末治の尽力で日本住宅公団事業になったと述べている(『京都府町村会七十年史』、P620)。実は長田野工業団地についても、地元福知山市の塩見精太郎市長は「長田野の開発を企画したのは池田総理の「所得倍増論」が出た頃だった。…農業を続けていくより、市が買い上げて工業団地に転換したほうがいいという判断があった」と述べた(『志高く山河清し』、P228)。実際、長田野は通産省からも工場適地指定を受け、府は1950年代から日本海開発の一環の工業用地として構想した。前述林田悠紀夫伝(『志高く山河清し』)著者の四方洋は、前記の話は塩見精太郎が四方洋に保守系から綾部市長選出馬を説得するよう話したと証言し、塩見精太郎が「蜷川虎三の下でも(保守市長は)やれるよ」と何時間も話したという。男山団地や長田野工業団地のような大プロジェクトは政治家の手柄となるので、誰でも「おれがやった」という。蜷川虎三も1950年代、間人漁港を改修し、地元の蒲田熊次府議(保守系)の手柄にしたことがある(『洛陽に吼ゆ』、P59)。蒲田熊次等は後で府議会において保守系蜷川支持グループを結成し、蜷川府政の地盤が固まった(『賀茂川』『革新自治体:構造と権力』参照)。間人漁港、長田野工業団地と同様、男山団地は話のまま「山中末治の手柄」ということは信用出来ないが、蜷川虎三は「反対」と言ったことはありうる。本人を含め多くの回想では、蜷川虎三は部長会議を「ゼミ方式」でやるといわれるほど、筋が通らない話には厳しい(『洛陽に吼ゆ』『賀茂川』参照)。逆に、「筋が通った話だったら、蜷川先生と意見が違っても、おお、君のほうがよく勉強していると蜷川先生は喜ぶ。たとえば西村秀男が商工部長をやったところはそうだったと聞いた」と元府秘書課職員の名倉喬はいう(2013年12月に聞き取り)。初めて知事に付き添って地域視察に行った際、知事に「ドイツ語もフランス語も経済学もわからない、君はばかなのか」と車中で足を踏んで怒られた名倉喬は、いつも「蜷川知事」ではなく、「蜷川先生」と呼んでいた。

同じ京都府町村会70周年記念座談会の場で、野中広務は蜷川虎三が保守系首長の陳情を受けずに、地元の共産党議員の陳情を受けるという(『京都府町村会七十年史』、P617)。蜷川府政で農林部長を務めた庄野勇夫によると、「共産党しか勉強の上きちんとした話ができないことでしょ」という(2014年5月に聞き取り)。ちなみに、農林部長は府議、首長、業界団体などから常に陳情を受けるポストである。元京教祖幹部・京都府議(社会党)の鈴木源太郎は、「自民党も社会党も勉強しなく、聞かれたら答えられない。共産党のほうは勉強し、共産党の陳情ばかり通るとはそういうこと」という(2013年11月に聞き取り)。前記の座談会で、山中末治本人は「知事に対するときはこちらハを決め、筋を通して遠慮なく主張する、一言いわれてすぐ引き下がったり、あきらめてはいかんです。私はそう思い、何でも粘りましたが。少なくともわれわれは地域を代表する首長ですから。……そう心を決めて蜷川さんと接し、大体成功しました」という(『京都府町村会七十年史』、P621)。荒巻禎一も「蜷川さんは反対でも理詰めでこられてはしゃあないという気があったかもしれませんね」と話した(『京都府町村会七十年史』、P624)。蜷川虎三がよく「政治や理念の前に、われわれはまず行政をやらなければならない」と言うように、「自民党だから通る」甘さがないことであったと考えられる。

住宅公団に関する政治過程の資料が見当たらない中、男山団地の建設は政治関係で遅れたとは確認できない。とくに1970年は、初めて2億円が使われた地方選挙となる京都知事選があったことを考慮する必要がある。つまり、自共対決の構図の中で、与党はそうがかりで蜷川打倒を目指していた。その中で、蜷川の手柄となる男山団地の大規模投資が行われたのである。以上を考えれば、京都府における住宅公団投資は少ないとか遅いと言ったことはないと考えられる。

京都府における国主体行政投資は道路公団、住宅公団のほか、主なものは国直轄道路、国直轄河川、鉄道の投資がある。ここでいう「国直轄」と「国主体」は用語の違いだけで、同じことである。図 5.1.4 はこれらの投資が京都府における国主体行政投資の主要部分を構成していることを示す。この中で要注意のは直轄道路投資である。河川行政は府県の業務であるが、道路行政は府県から政令指定都市に移譲されている。よって、京都市内の道路は京都市所管で、京都府所管ではない。『行政投資実績』は政令指定都市の項目がないので、『道路統計年報』を使った。資料関係で、1966 年以降の数値しかない。図 5.1.4 の「直轄道路」は京都市を除く京都府下国直轄道路の事業費である。なお、『行政投資実績』において、「鉄道」は専ら国鉄のことを指す。鉄道投資の統計データは 1974 年度から載っている。

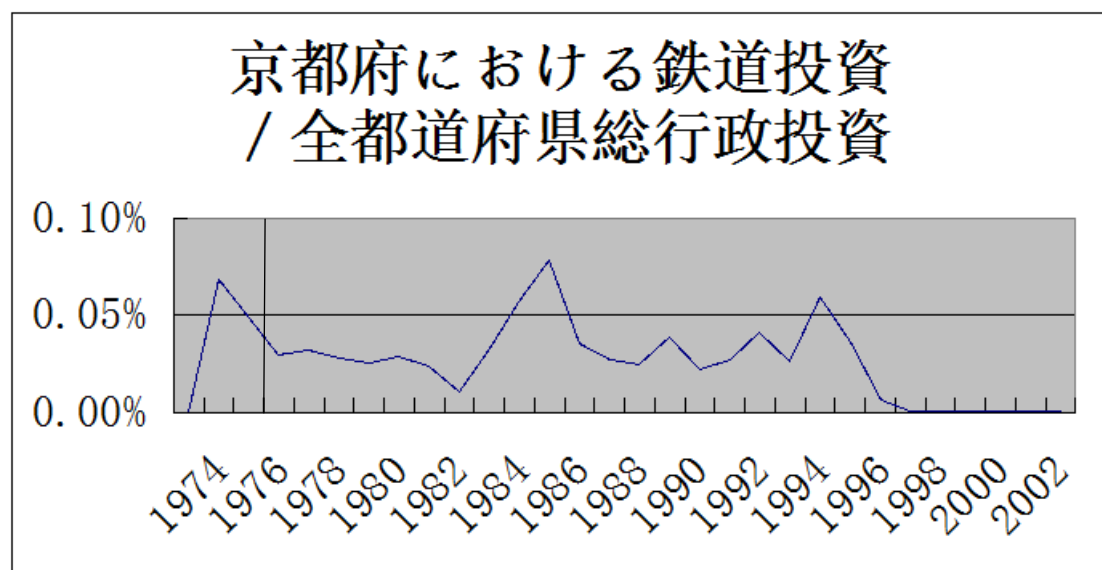
図 5.1.4 京都府における国主体投資の主な内容



(出所) 各年度『行政投資実績』『道路統計年報』

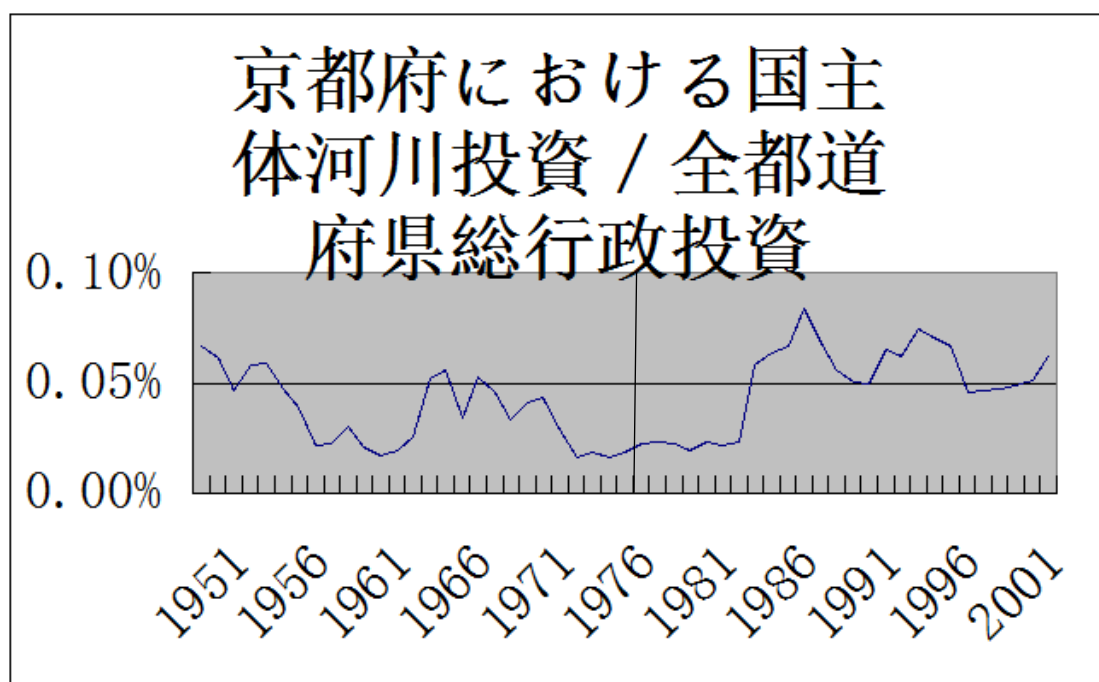
図 5.1.5 と図 5.1.6 を通じて、鉄道投資の最高値は 1986 年(0.08%)、直轄河川投資の最高値は 1988 年(0.08%)であるが、その他の年度における鉄道投資と直轄河川投資はおおむねそれぞれ 0.05%以下であり、京都府における国主体行政投資全体レベル(1974 年以降 0.4%–0.6%程度)に大きく影響するものではない。

図 5.1.5



(出所) 各年度『行政投資実績』

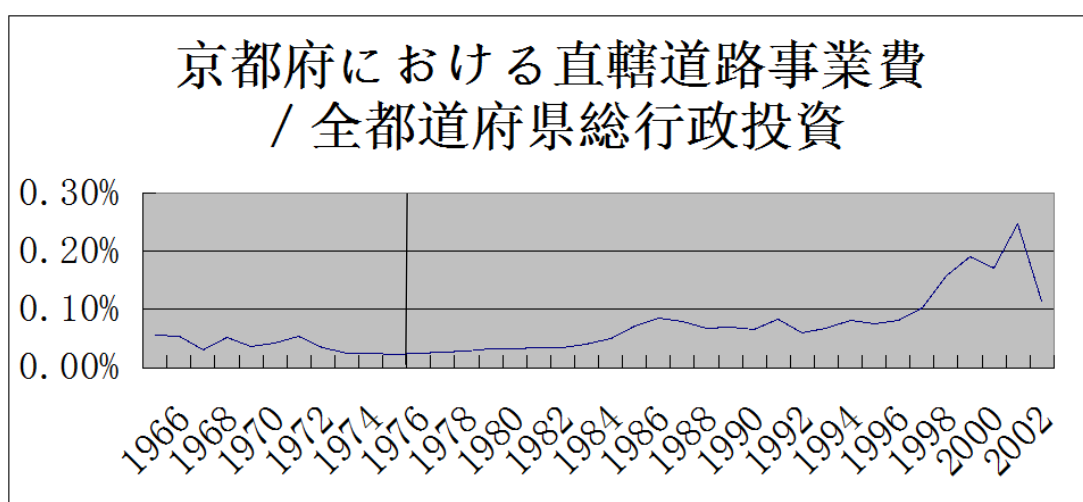
図 5.1.6



(出所) 各年度『行政投資実績』

図 5.1.7 では、京都市を除く京都府下国直轄道路の事業費は蜷川虎三が退職した 1978 年度、とりわけ 1983 年度以降、0.03%程度から 0.08%程度まで急増したことがわかる。その後も高いレベルを保ち、鉄道投資や直轄河川投資と比べ、京都府における国主体行政投資全体を押し上げていた。道路投資については後でまた議論したい。なお 2002 年前後が 0.25%とくに高かったのは京都縦貫自動車道関係の道路整備だと考えられる。

図 5.1.7



(出所) 各年度『行政投資実績』『道路統計年報』より筆者作成

鉄道投資は自治省分類で「産業基盤投資」になる。京都では選挙レベルにおいて、「成長対福祉」の中、争点化されていた。山陰線複線電化、京都駅－二条駅間鉄道高架化などの促進

が府議会で取りあげられていた。反蜷川陣営の公約集のほか、林田悠紀夫知事(1980年当時)、野中広務副知事(同)、荒巻禎一副知事(同)、京都2区選出の前尾繁三郎前衆議院議長(同)などの関係資料にも、蜷川府政期、京都の鉄道投資が遅れたという主張が多々見られる(『志高く山河清し』『野中広務:素顔と軌跡』『政治家の方丈記』等参照)。

ちなみに、蜷川虎三は野中広務が取り上げた山陰線複線電化問題について、以下のように経済的合理性の観点から答弁した。

教え子である福知山の鉄道管理局長に複線の談判をしたが、「舞鶴港からもっと荷物を運べるようにしてくれ、そうすればおれのほうは喜んでくれるのだけれども、商売にならないという話なのです。そういうこともあるので、われわれとしては、いまのところは人間輸送」

「(国道)9号線だけでどうのこうのというより、もう1本つくる。これはかえって鉄道よりはやくやれるのではないか」(『昭和44年度2月京都府議会定例会会議録』、P323)。

林田悠紀夫知事は就任してからすぐの1978年5月、京都政経懇話会において、近畿自動車道舞鶴線、京滋バイパス、京奈バイパス、老ノ坂トンネル建設促進などとともに、国鉄に山陰線複線電化を要請すると話した(「研修通信第512号」)。実際の動きとして、

1978

4.25～27 知事東上、各省庁、国鉄等に公共事業促進等を要請

5.12 国鉄高橋常務理事ら来庁

6.8～10 知事東上、各省庁、国鉄等に公共事業促進等を再度要請

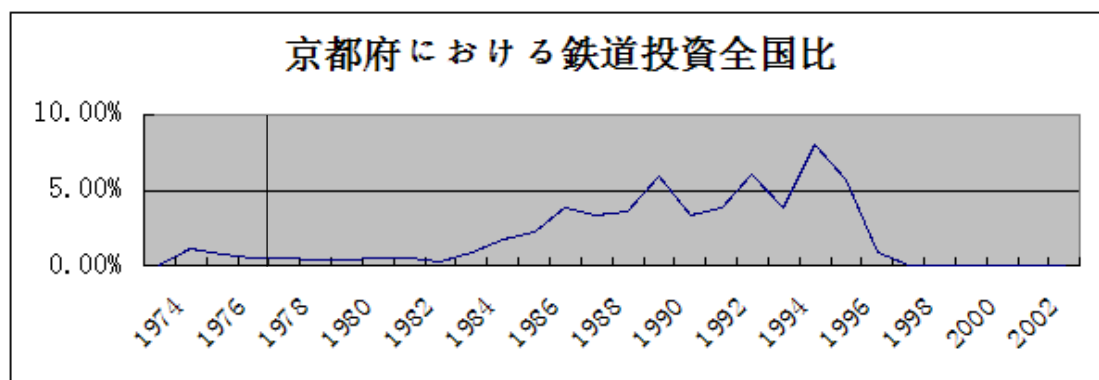
7.2 知事、福田首相と懇談、交通網整備、学術研究都市構想など公共事業推進について陳情

10.25 知事東上、……運輸大臣、国鉄副総裁に山陰本線複線電化工事の年度内認可を要請とあった。

その後、1981年は国鉄再建のため、高木総裁は山陰複線電化は一年間見送りと発言したのを受け、林田知事は国鉄副総裁を訪問し、工事開始を要請した。

図5.1.8では、1978年府政転換後、林田知事第二期から京都府に優先的に鉄道投資が投下されたことを確認できる。国鉄は高度に政治的で、独立経営ができないと言われている(『幻視の中の社会民主主義』、P139)。1962年田中角栄は鉄建公団をつくらせ、「不採算路線を断行」発言、1969年荒船清十郎運輸大臣による特急停車事件などを勘案すると、京都でも政治的関係で、鉄道投資が遅れた可能性もある。しかし、1974年以前の鉄道投資のデータがないので、実証的には確定的なことは言えない。とくに図5.1.5と図5.1.8を対比してわかるように、府政転換後、京都府における鉄道投資全国比が大きく上がったが、事業規模が大きくなったわけではない。単に全国の鉄道投資が小さくなり、大きくなったように見えたのである。

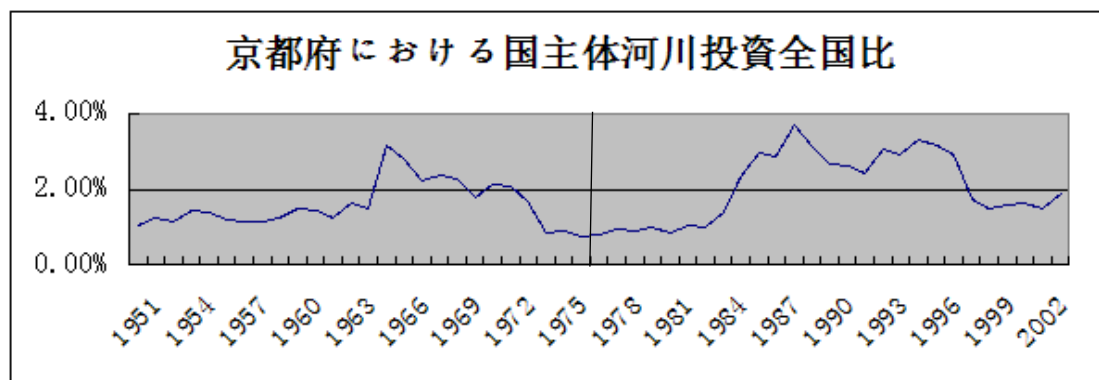
図 5.1.8



(出所) 各年度『行政投資実績』

河川事業は京都の場合、府議会などであまり争点化されていない。図 5.1.9 を通じて、京都府における国主体河川投資をみたい。鉄道と同じく、1982 年以降増えていると確認できる。しかし、1964 年前後も高かったのも、政治関係があったとは言えない。

図 5.1.9

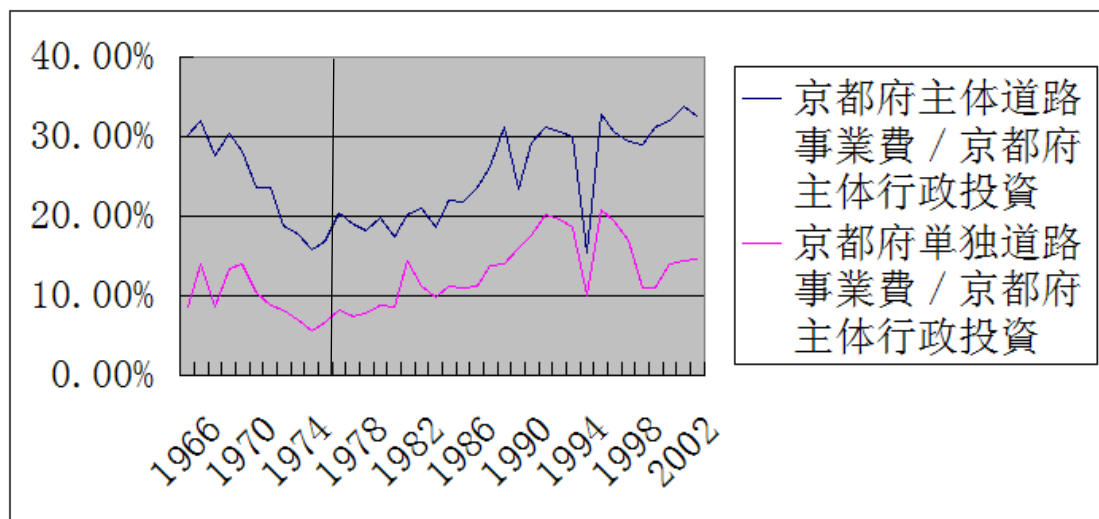


(出所) 各年度『行政投資実績』

5.1.3 京都府における道路投資

道路事業は河川事業と並び、建設行政で予算が最大の部門だと言われている。京都府においては、道路費は河川費、府営住宅費などを抜き、つねに土木費の最大の項目である。図 5.1.10 では、京都府主体道路事業費はつねに京都府主体行政投資の 20%～30%を占めていることがわかる。

図 5.1.10



(出所) 各年度『行政投資実績』『道路統計年報』により筆者作成

京都は選挙レベルにおいて、「成長対福祉」の中、行政投資が争点化されていたのは既述のとおりである。道路はイデオロギー過程の教育と並び、利益過程で反蝮川陣営がとくにとりあげる事項であった。

5.1.3 では、(a) 蜷川府政で道路投資が少なかったか否か、(b) 京都府における道路投資変化の要因、(c) 蜷川虎三は道路投資を怠ったのかを検証する。また、京都府行政投資の最大項目の道路投資が京都府財政運営と関連していたことを指摘したい(詳細な検討は第 2 節「京都府の財政運営」に譲る)。

まず蜷川虎三が道路について考えていたことを引用したい。

道は、そこに住む人びとの暮らしのためにあるものですから、この「暮らしの道」づくりをすすめていくためには、つぎのことが大切だと思うのです。

まず、「道路は、住民自身がつくるものである」ということです。つまり、ときおり「この道は、私がつくったものだ」と、まるで住民自治を忘れたようなことをいう人がありますが、暮らしにいちばん必要な道は、住民のみなさんの知恵と意識によってつくられるものであって、決して特定の人によってつくられるものではないということです。

つづき、「道路は、いつも複数でなければならない」ということです。たとえば、国道のそばに農道がある。これをすこし広げて舗装し、村の子どもの通学道路にする。また、災害で海岸沿いの道がだめな場合、山手にもうひとつ補助道路をつくっておく。このようにすれば、人命を交通事故から守れるし、災害時に応急物資が運べる。また、安全な交通も保たれるわけです。

しかしながら、今日の激しい経済社会の変動の中にあって、なにより大切なことは、道路を「だれのために、なにを、どうするか」ということを、私たちや住民のみなさんが自らの責任において考え、京都は京都のよさを守りながら、新しい近代的な道路をつくっていくことであると思うのです。

(出所)『目で見る土木の仕事』No1、P1

蜷川虎三の府議会答弁や会合のあいさつ全般をみると、道路関係ではたいてい上記と同じ趣旨の話になるので、蜷川虎三が道路についての考えはこれで大体把握できる。京都府土木部が出す広報資料は、道路関係になると、かならず「暮らしの道」と「道路は、いつも複数でなければならない」というキーワードを最初に入れていた。この 2 つは蜷川府政の道路行政の基本だと言え、道路行政の分野で政策レベルの蜷川虎三の立場を表している。

第一に、「暮らしの道」とは、イデオロギーの軸において、ボス支配(丸山真男の言う社会の下士官)。排除と住民の自治意識の向上を訴えることを意味する。経済政策の軸において、需要側経済学の「(押し付けても)目標達成」ではなく、供給側経済学の「役立つ」ことを訴える。第二に、「道路は、いつも複数でなければならない」とは、縦割の権限争いの中、住民の命と生活をまもるという立場を具体化した方針である。建設省道路局所管の「高速自動車国道」「道路」「街路」のほか、農林省構造改善局所管の「農道」「林道」がある。役所の分類は書類の上でしか区別がわからないもので、住民の立場から、まず災害の時逃げる道路、次は生活活動の道路、次は産業活動の道路が必要だということである。たとえば、国道 27 号線は車の交通量が大きく、その傍らに人間の歩く道路がなかった。京都府は国道 27 号線の傍らに農道をつくって舗装し、子どもの通学路にも兼ねた(「革新政治に科学的経済学を」、P28)。

道路行政のそういう「見えない建設」(第一章参照)はここでは以上にして、「見える建設」のうちまず事業額を検討する。

道路は国道・都道府県道・市町村道に分けられている。国道はまた指定区間(旧一級国道)、指定区間外(旧二級国道)に分けられている。指定区間は建設省直轄で、指定区間外(旧二級国道)は都道府県が管理する。京都府の場合、1972 年に国道延長の 92%が府管理で、国道 1,9,24,27 号線が国管理になっている。国道の指定区間は年によって違うが、蜷川府政期を通し

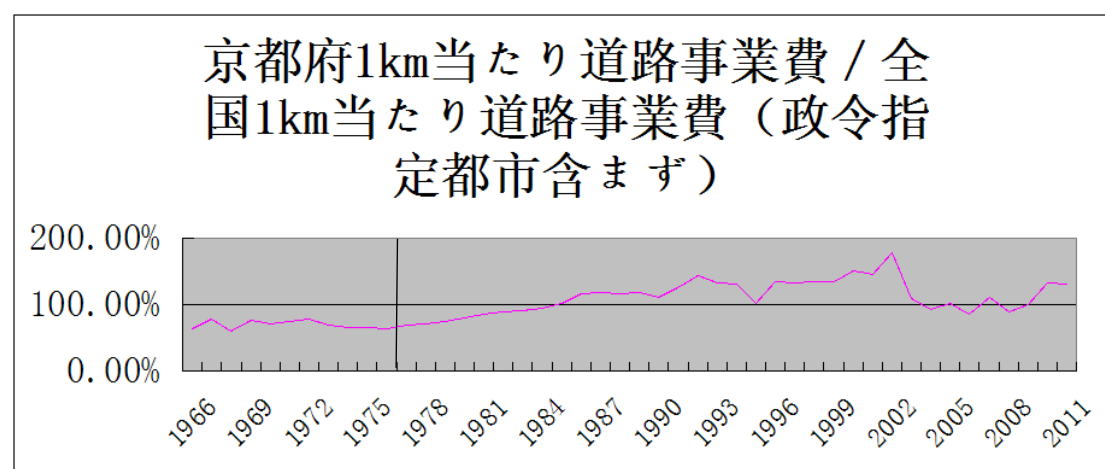
て、国道の9割強は府管理であった。全国の状態もだいたい同じく、本稿は『道路統計年報』に従い、国・都道府県道の指標をもって京都府の道路行政を分析する。

道路行政は都道府県より政令指定都市に移譲されているので、京都市内の道路は京都市管理である。本稿はなるべく政令指定都市分を除去したデータを使う。

道路延長の変化を見ると、1966年から2011年まで、全都道府県の国道・都道府県道(政令指定都市含まず)は148119kmから175791kmへ、118.68%となった。その変化について、増加要因は新築、減少要因は政令指定都市の増加、改良工事で道路が直線になることである。同時期、京都府の国道・都道府県道(京都市含まず)は2513kmから2466kmへ、98.13%となった。その変化について、増加要因は新築、減少要因は京北町の京都市への編入、改良工事で道路が直線になることである。京都府の場合、歴史上の街道はそのまま国道・都道府県道に指定される場合が多いので、そもそも国道・都道府県道が多い。政令指定都市を含んだ数字であるが、1951年4月当時、京都府1km²当たり国道・都道府県道延長は全国8位の0.636km、全国は0.368kmであった(『1952年版道路統計年報』)。全道府県の場合でも京都府の場合でも、政令指定都市含まずの国道・都道府県道延長には大きな変化なかったもので、1km当たり事業費を見る場合は分母の道路延長の変化は大きな影響がない。

まず図5.1.11をもって道路1km延長当たり事業費を見たい。要注意なのは、図5.1.11のいう1km当たり道路事業費は道路事業費/道路km数のことで、道路事業費/施工km数のことではない。なお、1966年度から、『道路統計年報』は政令指定都市含まずの全都道府県道路事業費を公表したので、図5.1.11などは1966年度からとなっている。

図 5.1.11



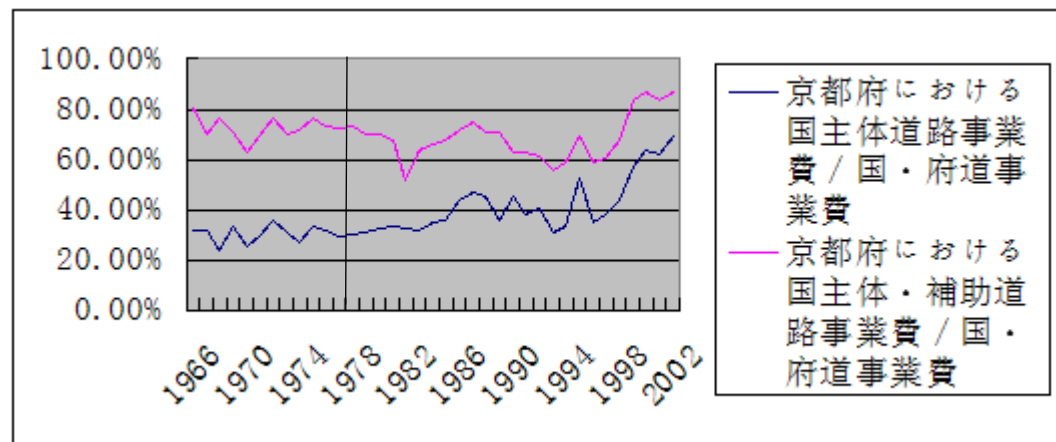
(出所) 各年度『道路統計年報』により筆者作成

図5.1.11によって、1978年までの蜷川府政期は、京都府の1km当たり道路事業費が一貫して全国レベルを下回ったことを確認でき、(a)蜷川府政で道路投資が少なかったことがわかる。また、保守府政に転換した後、1km当たり道路事業費が大きく伸び、かつ高水準に保ち、ほぼすべての年は全国レベルを上回ることがわかる。以下では事業主体に分けて、1km当たり道路事業費の変化要因を分析する。

まず、図5.1.12によって、京都府における国道・都道府県道事業費の5割以上は国主体・補助道路事業費であることがわかる。個別年度を除くと、国主体・補助道路事業費は6割以上であり、

大部分の年度は7割以上である。とくに、個別年度を除くと、国主体道路事業費は3割以上である。

図 5.1.12 京都府における国主体・補助道路事業費



(出所) 各年度『道路統計年報』により筆者作成

本稿では、京都府における国主体・補助道路事業費は下の式によって計算している。
 京都府における国主体・補助道路事業費＝京都府における国道・都道府県道事業費－京都府における市町村道路事業費－京都府単独道路事業費

このうち、京都府単独道路事業費は下の式によって、計算している。

京都府単独道路事業費＝京都府における府・市町村単独道路事業費－市町村単独事業費Ⅰ(国補助付)－市町村単独事業費Ⅱ(国補助無し)

また、全都道府県についても同じ方法で計算している。

京都府における国主体・補助道路事業費は下の式によって計算することもできる。

京都府における国主体・補助道路事業費＝京都府における国補助道路事業費－京都府における国補助市町村道路事業費＋国主体道路事業費

両方の方法で計算する結果はほぼ同じである。たとえば、1976年の全都道府県における国主体・補助道路事業費の場合について両方の方法によって、計算してみると、以下のように、ほぼ同じ数字を割り出している。

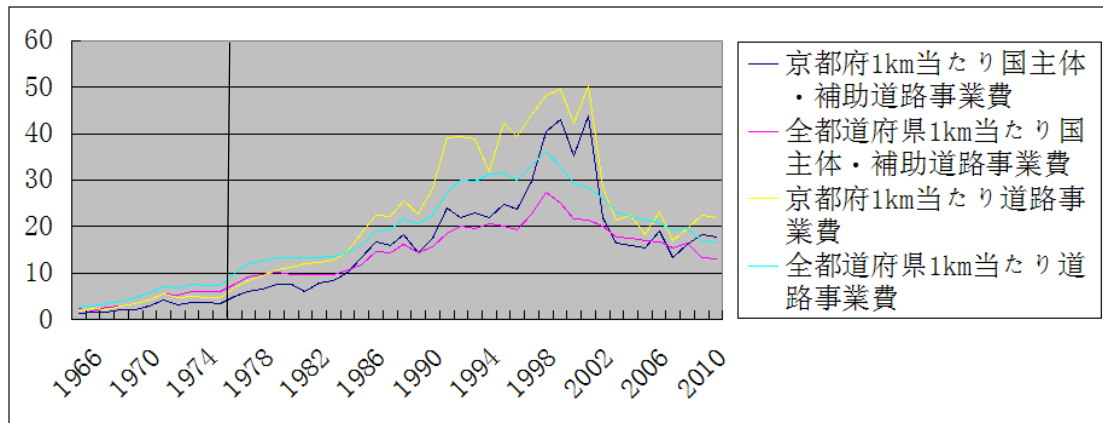
国道・都道府県道事業費－市町村道路事業費－都道府県単独道路事業費＝1,007,613(百万円)

国補助道路事業費－国補助市町村道路事業費＋国主体道路事業費＝998,787(百万円)

とくに1つ目の方法の複雑さを考えれば、データの定義は間違えていないと考えられる。

図 5.1.13 は政令指定都市を含まないデータで、単位は百万円である。図 5.1.13 から図 5.1.12 と同じことを確認できる。京都府にせよ、全都道府県にせよ、国道・都道府県道事業費の大部分は国主体・補助道路事業費である。京都府 1km 当たり道路事業費が全都道府県 1km 当たり道路事業費を抜いたのは国主体・補助道路事業費の急速な増加によることがわかる。全国レベルを抜いた年も同じく、1986 年であった。

図 5.1.13

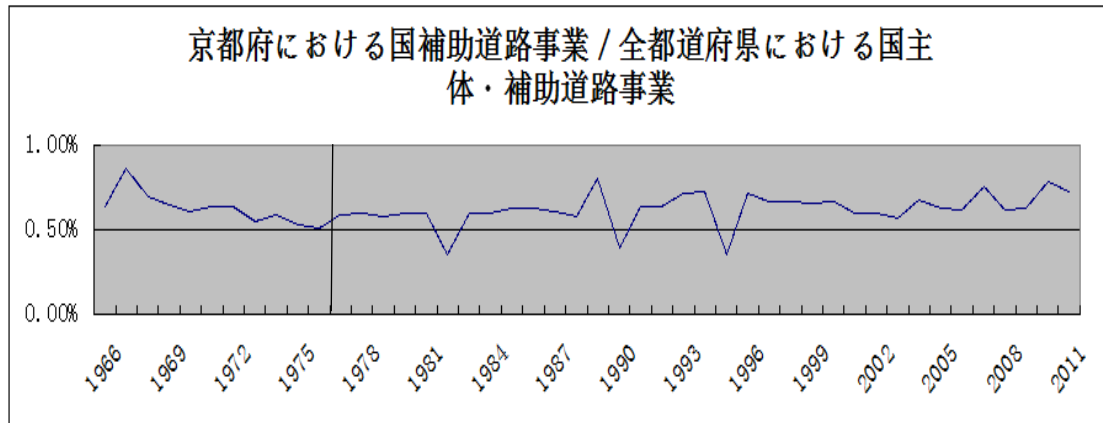


(出所) 各年度『道路統計年報』により筆者作成

次は京都府における国補助道路事業と国主体道路事業をわけ、全都道府県レベルに対して京都府 1km 当たり国道・都道府県道事業費の増加要因を分析する。

図 5.1.14 をもち、京都府における国補助道路事業費の変化を見る。1966 年から 2011 年まで、京都府における国補助道路事業費は全都道府県国主体・補助道路事業費に占める割合は大体 0.5%～0.7% で、大部分の年は 0.6% 程度である。このうち、1973 年から 1975 年まで 0.6% 台から 0.5% 台に下がったのは、石油危機後、府税の大幅減収を受けて、蜷川知事が行政投資を大幅に削った影響だと考えられる。1994 年と 1996 年は 0.6% から 0.7% に上がったのは、荒巻知事が国の財政出動要請に乗り、大規模な道路事業を施行した影響だと考えられる。以上のような政策影響は見られるが、しかし、変動の範囲は 0.1% 程度で、総じて安定している。

図 5.1.14

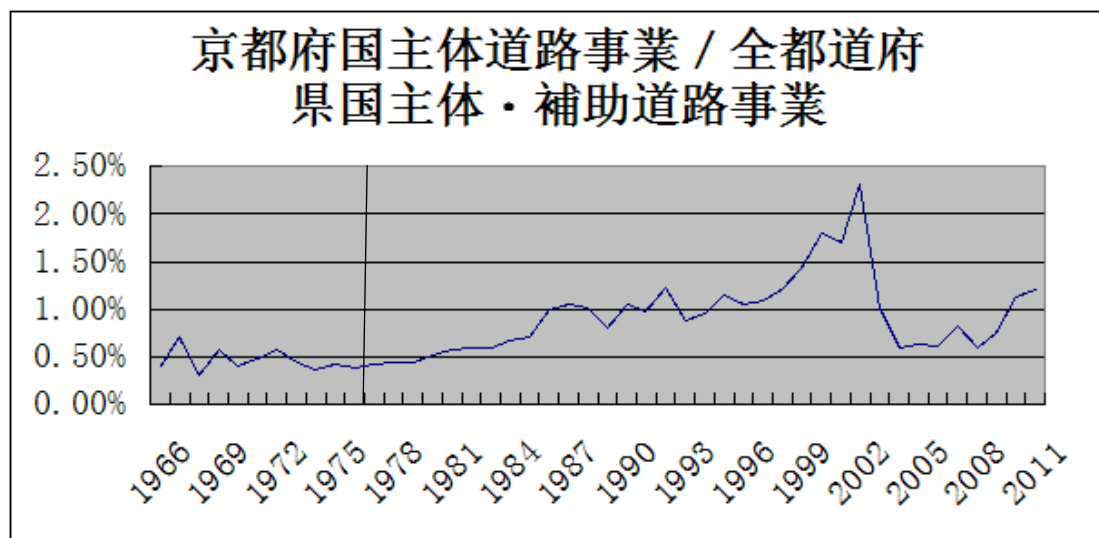


(出所) 各年度『道路統計年報』により筆者作成

図 5.1.15 では、京都府における国主体道路事業費が全都道府県レベル以上にはやく増加していたことを確認できる。2002 年の 5.3% の高値は高速道路関係事業で、特殊であるが、1978 年以前と以降の平年度の差は明らかである。1978 年以前の 0.4% 程度の事業費は、1982 年から 0.6% 程度、1986 年から 1% 程度まで上がった。それ以降も 2004 年 (0.6%) まで、1% 以上で維持した。1978 年以前と 1986 年以降の 0.6% の差は国補助道路事業費 0.1% 程度の変動と比べ、京都府における国道・都道府県道事業費に対する影響は大きい。図 5.1.13 から読み取れる、京都府にお

ける 1km 当たり国道・都道府県道事業費が全都道府県レベルを超えた要因はここにあることがわかる。これによって、(b) 京都府における道路投資変化の要因は国主体道路事業費であることがわかる。蜷川府政で道路投資が少なかったのは、国主体道路事業費が少なかったからである。

図 5.1.15



(出所) 各年度『道路統計年報』により筆者作成

反蜷川陣営が道路投資を争点化したのは既述のとおりである。林田悠紀夫が 1978 年知事就任後初めての部課長公所長会議において、「大きな道路はほとんどが国の道路ですから、やはり国の仕事 that 十分京都府において行われることが必要になってきます」(「研修通信第 514 号」)。

と話したように、京都府を含む都道府県の国道・都道府県道事業費は国主体・補助道路事業費の割合が多いのは図 5.1.13 が示したとおりである。京都府では、利益過程において、自民党が政治関係で革新から保守への府政転換以降、京都府における国主体道路事業費を優先的配分したことは、図 5.1.15 の示したとおりである。国主体道路事業費は制度的な補助金ではなく、政策的な補助金(広瀬道貞分類、『自民党』、P156 参照)であることがわかる。

京都府における国道・都道府県道事業費の変化およびその要因は以上の分析のとおりであり、以下は京都府単独道路事業費について分析し、(c) 蜷川虎三は道路投資を怠ったのかを明らかにする。

京都府の道路延長(京都市含まず)は戦後ほとんど変化はなかったのは既述のとおりで、全都道府県の道路延長は 1980 年から 2011 年まで、5%増えたに過ぎない。京都府の道路延長は全都道府県(政令指定都市含まず)の 1.5%であり、道路延長の変化の影響はほぼ考えなくてよいので、1km 当たり京都府単独道路事業費が全国レベルに達するには、全都道府県単独道路事業費の 1.5%にあたる道路事業費は必要であった。たとえば、1980 年の 1km 当たり京都府単独道路事業費は全国レベルとほぼ同じく、同年度、京都府単独道路事業費が全都道府県単独道路事業費に占める割合は 1.5%であった。

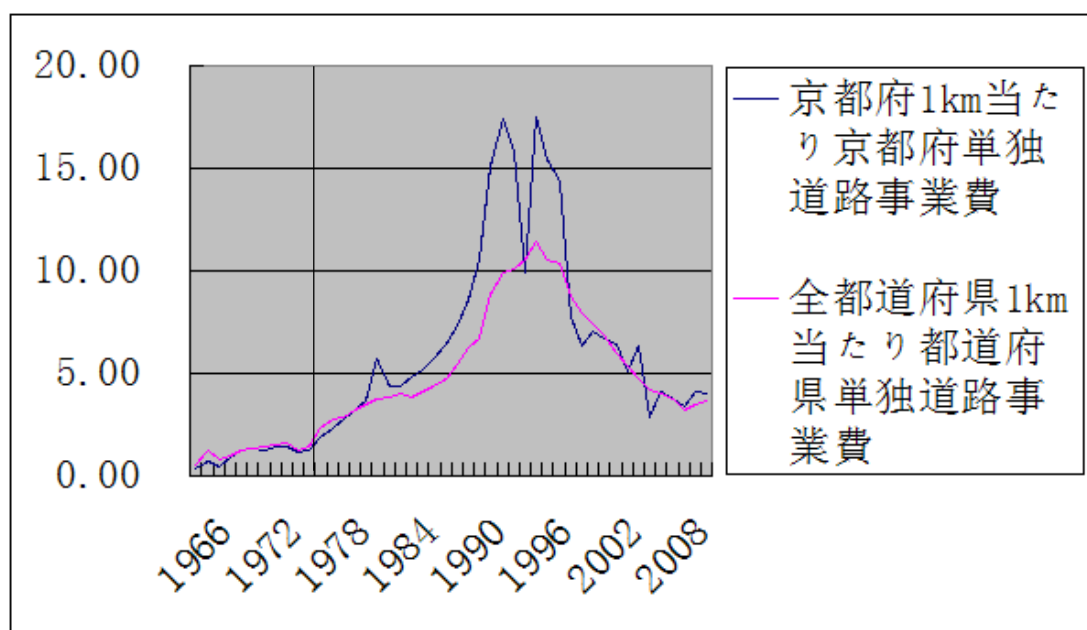
京都府の財政規模は蜷川府政期は全都道府県の 1.6%程度、自民党府政期は扶助費が増える近年を除くと全都道府県の 1.7%程度であった(地方債借換除去)。しかし、京都府は財政規模の割合に、投資的経費は少ない。その原因は、都道府県の河川を除く土木事業はほとんど政令指定都市に移譲されている反面、警察行政などは移譲されていない。よって、政令指定都市の

人口割合が多い都道府県は警察費の負担などで、人件費の割合が高くなるからである。京都府人口の 2/3 程度が政令指定都市の京都市に含まれるので、京都府の人件費割合は高くなる。詳細は第2節で検討するが、(京都府主体投資／全都道府県主体投資)は(全都道府県主体投資／全都道府県財政規模)の増減によって、0.9%～1.3%程度で変動する。いずれにせよ、(全都道府県主体投資／全都道府県財政規模)自体が非常に小さくなる限りでない(つまり、都道府県主体投資が財政規模に比べて小さければ、都道府県主体投資額を動かしやすい)、(京都府主体投資／全都道府県主体投資)を 1.5%まで引き上げるのは財政上無理である。

前述のとおり、京都府の国道・都道府県道延長(京都市含まず)は全都道府県の国道・都道府県道延長(政令指定都市含まず)の約 1.5%である。京都府主体投資が全都道府県の 0.9%～1.3%程度なので、1km 当たり京都府単独道路事業費を全都道府県レベルまで引き上げるには、京都府主体投資を京都府単独道路事業に優先的に配分しなくてはならない(ここでいう優先は技術上ではなく、財政上のことである)。

1km 当たり都道府県単独道路事業費の変化は図 5.1.16 の示すとおりである。図 5.1.16 は図 5.1.13 と同じく、単位は百万円である。1993 年と 1996 年前後、京都府単独道路事業費がとくに高くなったのは国の地方財政出動誘導策に乗ったためである。第2節で詳しく検討するように、このときの単独道路事業費は京都府債純増および京都府債現在高が増える一因となった。

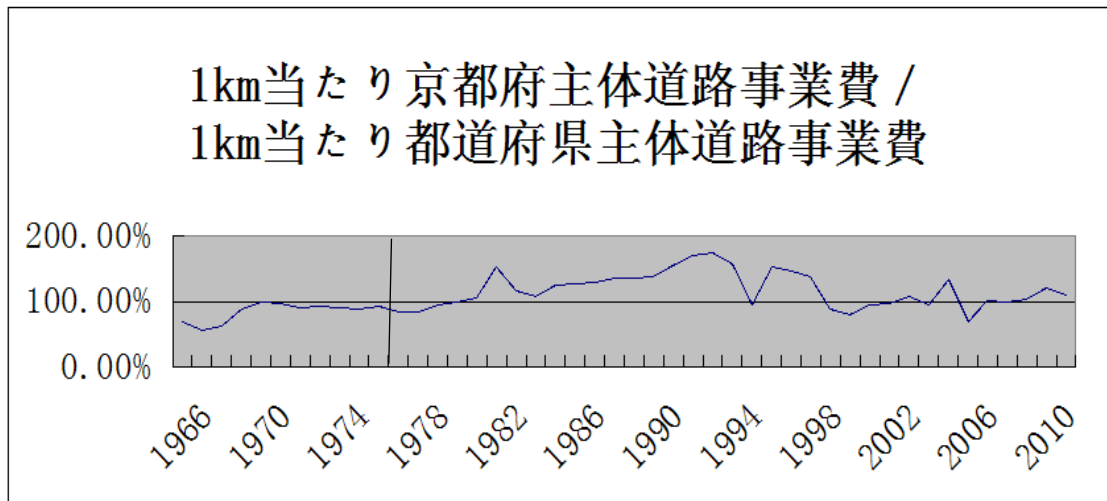
図 5.1.16 1km 当たり府県単独道路事業費



(出所) 各年度『道路統計年報』により筆者作成

図 5.1.17 は全都道府県平均と比べた京都府における 1km 当たり道路事業費である(政令指定都市含まず)。大きな差ではないが、1980 年までは 1km 当たり京都府単独道路事業費が全都道府県平均を下回っている。そして、1980 年から 1km 当たり京都府単独道路事業費がほとんど全都道府県平均を上回るようになった。

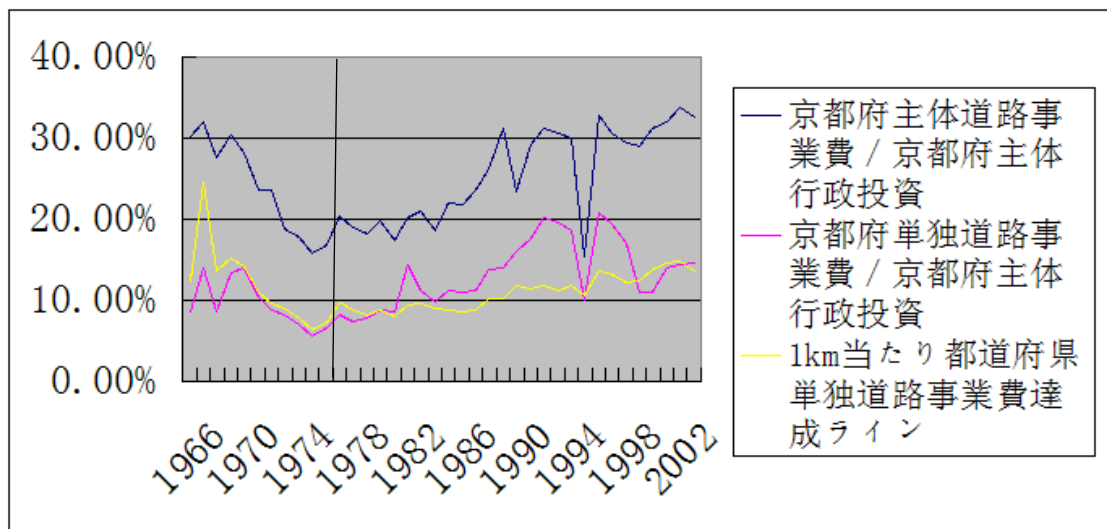
図 5.1.17



(出所) 各年度『道路統計年報』により筆者作成

1km 当たり京都府単独道路事業費を全都道府県レベルまで引き上げるには、京都府主体投資を京都府単独道路事業に優先的に配分しなくてはならないことは、既述のとおりである。図 5.1.18 は、1980 年以降の全都道府県レベル達成の背後で、優先配分が実際に行われたことを示している。

図 5.1.18 京都府主体・単独道路事業費／京都府主体行政投資



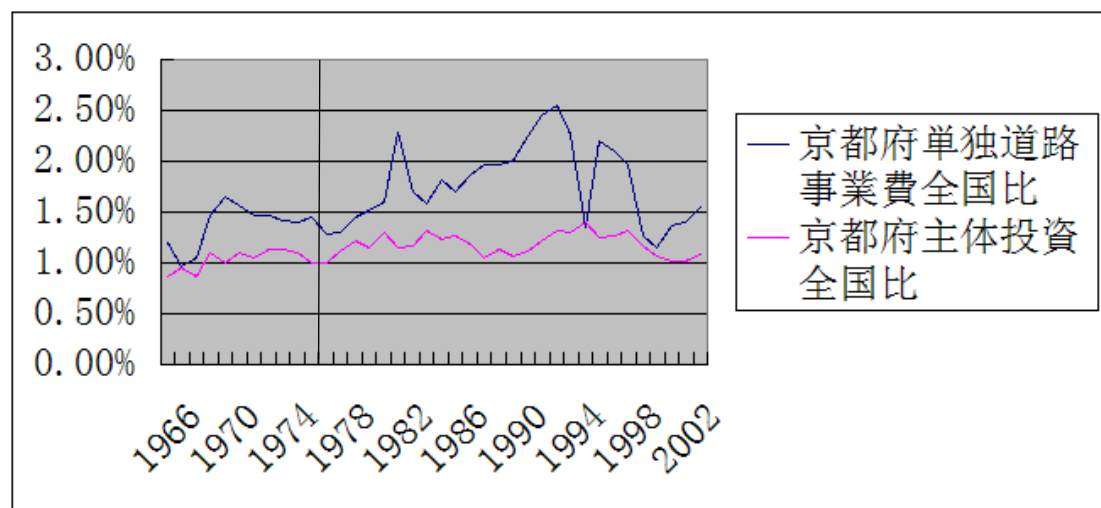
(出所) 各年度『道路統計年報』『行政投資実績』により筆者作成

林田知事は就任後、府庁内外のあいさつにおいて、国の道路事業を京都府にたくさんもってくため、京都府は自ら道路事業を増やさなくてはならないと繰り返し述べた(『府政だより』『研修通信』参照)。利益過程の対立軸では、反蜷川陣営が道路事業を争点化したのは既述のとおりである。そのような利益過程の下、府政転換後、府政当局は京都府主体投資を京都府単独道路事業に優先的に配分したと考えられる。

以上で分析してきたように、1km 当たり京都府単独道路事業費は蜷川府政期に全都道府県レベルを下回り、自民党府政期にほとんどの年で全都道府県レベルを上回った。しかし、京都府

の事情は全都道府県の 0.9%~1.3%にあたる府主体投資をもって全都道府県の 1.5%にあたる国道・都道府県道を担当するということが挙げられるであろう。図 5.1.19 でわかるように、蜷川府政期にせよ、自民党府政期にせよ、京都府は府主体投資を単独道路事業費に優先配分している (c) 蜷川虎三は道路投資を怠ったのかについて、怠ったといえないことがわかる。

図 5.1.19 京都府単独道路事業費・京都府主体投資全国比



(出所) 各年度『道路統計年報』『行政投資実績』により筆者作成

ちなみに、1990 年代以降、「1.5 車線道路」という概念は京都府を含む都道府県で注目されるようになったが、蜷川虎三は下記 1969 年発言のように、予算が限られている京都府の道路整備について、同じ方針を出している。

「土地が狭いために、道を広げようとしても、なかなか売ってくれる人が少ないわけです。ですから、私は、狭い道路には長い計画のもとに、たくさん待避場をつくっていこうという考えです。そして最後に待避場を結んで改良された広い道路になる」『研修通信第 42 号』

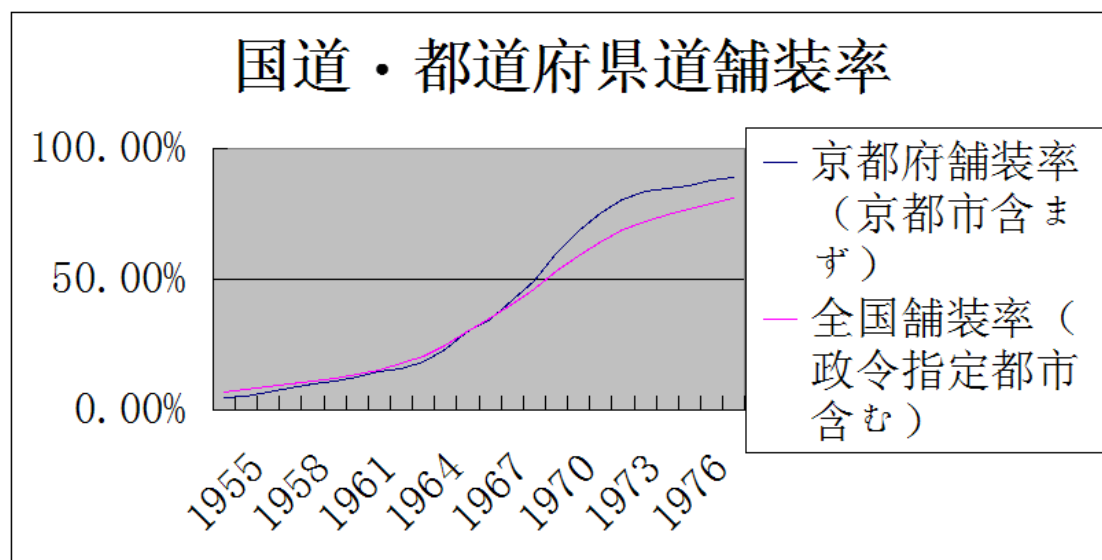
蜷川虎三は道路整備について、投資額で勝負するのではなく、「暮らしの道路」というように、住民に役立つことで勝負するのであった。

「なんていいましても行政の第一線で働くわれわれの仕事ってものは決して楽ではないということです。住民のなかにあって、住民とともに、住民の暮らしを守るのが公務員の仕事である限りにおいて、住民を離れてわれわれの仕事はありえない」(府土木公営所長会議での蜷川知事訓示)。『研修通信第 174 号』

京都府における道路投資を分析した以上で、次は道路整備の効果に少し触れたい。

道路整備の度合を測る指標としては、主に改良率、舗装率、整備率と言ったデータがある。しかし、改良率というのは通時的・地域横断的比較が難しいので、舗装率と整備率をもって京都府の道路整備を見ることにする。図 5.1.20 は舗装率のデータである。要注意のは、全国舗装率が政令指定都市を含んだデータで、政令指定都市含まずのデータより高めている。

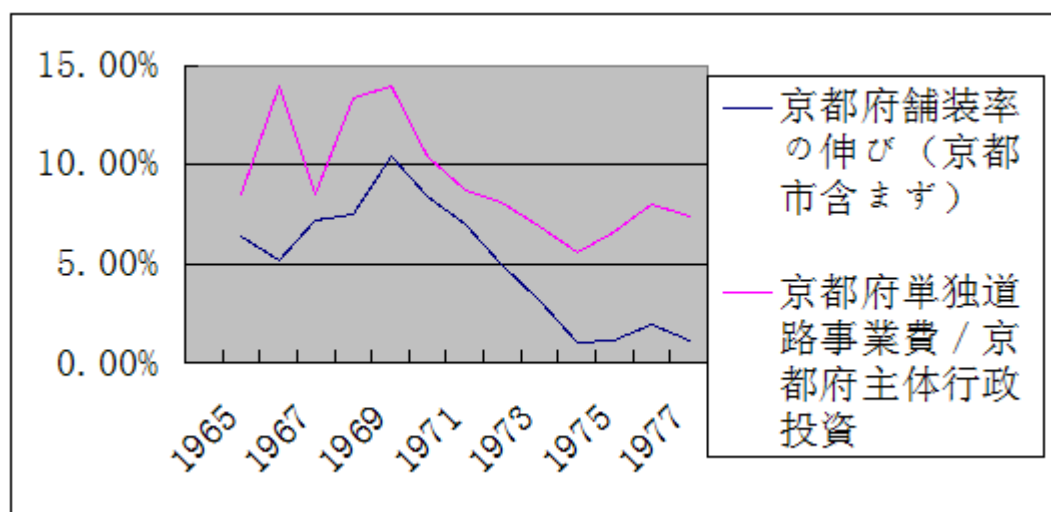
図 5.1.20



(出所) 各年度『道路統計年報』

図 5.1.20 によって、京都府も全国も 1960 年代を通して、舗装率が速く伸びた中、京都府は全国レベルを追い抜いたことを確認できる。1970 年代末になると、全国舗装率が 100% 近くになったため、1979 年から建設省は舗装率の定義を改めた。よって、比較可能なデータは 1978 年までである。ちなみに、京都府土木建築部は 1970 年に 1975 年をもって「全線舗装完了」を達成するという計画を発表した(京都府土木建築部[1970]『京都府の道路』)。1969 年度末(1970.4)の京都府舗装率は 50% なので、5 年度に分けて、10% ずつ舗装する計画である。実際、1970 年度は 10% 舗装した。しかし、1971 年 1 月蜷川虎三が桑原正信と対談し、これからは不況であろう、財政運営として貯めこみをしなければならないと話した(京都府農業会議「京都農政情報」1971.1)。その中では、防災や住宅と比べて、道路事業は優先度が低く、削りやすいと考えられる。図 5.1.21 が示すように、京都府は財政規模に対して府主体投資を下げる中、府主体投資の中でもとくに府単独道路事業費の割合を下げたことがわかる。それを受けて、毎年の京都府舗装率の伸びは急速に下落した。第 2 節で検討するように、道路舗装事業の変化も蜷川虎三の均衡財政という財政運営方針の現れと言えるであろう。

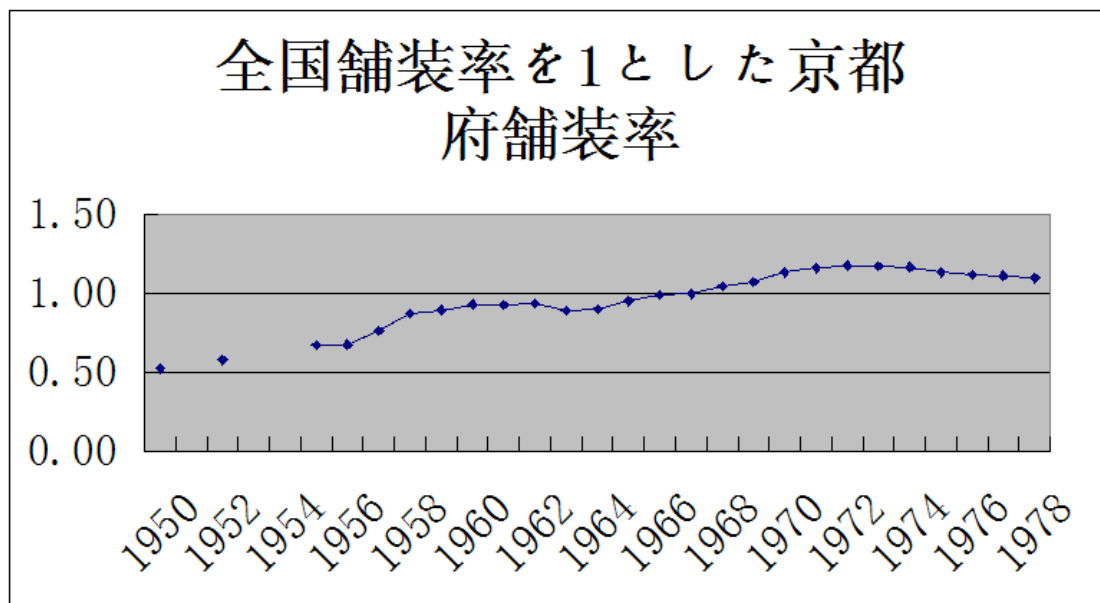
図 5.1.21 京都府道路舗装率の年間伸びと単独道路事業費



(出所) 各年度『道路統計年報』『行政投資実績』により筆者作成

図 5.1.22 は京都府舗装率の全国舗装率比較である。期間はちょうど蜷川府政期に当たる。京都府舗装率が全国舗装率の半分から、1968年に全国舗装率を追い抜いたことを確認できる。舗装率は道路事業の一指標にすぎないが、蜷川虎三は道路事業に消極的ではないことがわかる。

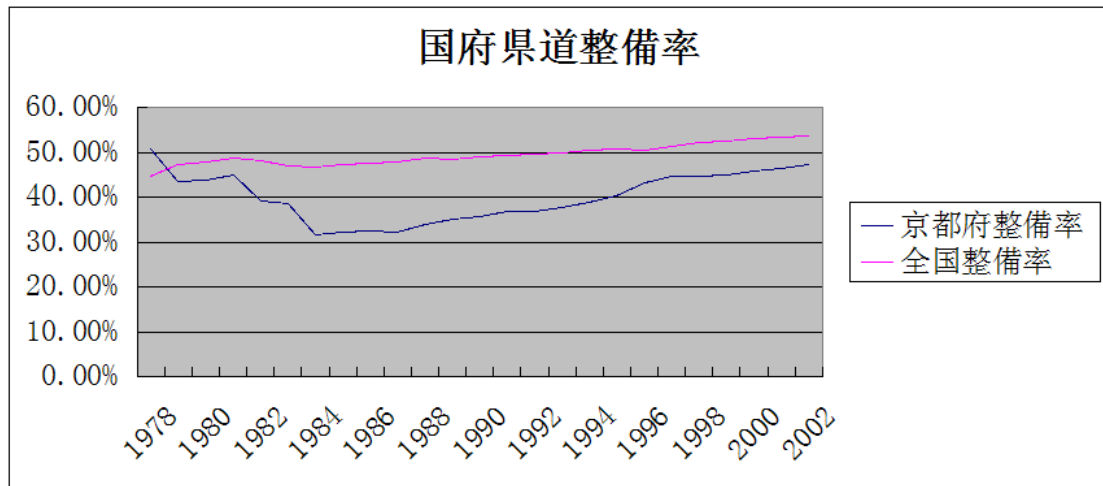
図 5.1.22



(出所) 各年度『道路統計年報』

次に「整備率」であるが、建設省道路局の発案によって1978年度より『道路統計年報』に整備率というデータが掲載されることになった。その定義は、(混雑度1未満の舗装・改良済道路 / 全道路)である。混雑度とは、(交通量[道路交通センサス] / 交通容量)である。図 5.1.23 は京都府と全国の整備率変化を示す図である。要注意なのは、これは政令指定都市を含んだデータである。

図 5.1.23



(出所) 各年度『道路統計年報』

図 5.1.23 から、京都府整備率は 1978 年度の 51% から、1984 年度の 32% まで落ちた後、2002 年度また 47% に回復したことがわかる。整備率は定義上、景気状況、高速道路状況などが影響するので、国道・都道府県道の整備状況はわからない。強いて解釈するなら、蜷川府政期は国主体道路事業が少ないので、あまりお金がかからない舗装事業は進めたが、トンネルなどお金がかかる事業は最重点路線しか進まなかった。よって、1980 年代の景気回復の中、混雑する道路が増え、整備率が落ちた。

5.1.4 第 1 節のまとめ

財政は人件費、扶助費などの義務的経費は政策変化やその影響の余地が少ない。おもに普通建設事業費などの裁量的経費の増減によって、財政運営が変わる。よって、蜷川虎三の財政を検討するにあたって、まず第 1 節で裁量的経費の大部分を占める行政投資の検討を行なった。

高度成長期の都道府県は戦前の総合出先機関から、国の下請機関と住民の自治体という二重の性格を帯びるようになった。戦時中より縦割行政が進み、中央省庁—都道府県部局の系列が強まったが、知事に人事・予算のほか、総合調整の権限がある。とくに大プロジェクトになると、知事の政治判断に委ねられる。

選挙レベルでは、高度成長期において、利益過程の対立軸は福祉対成長(投資)であった。右の政治家が中央直結でプロジェクト誘致、左の政治家は対話集会で福祉充実を掲げる中、行政投資は争点化されている。京都府の場合でも、教育を中心に反共の立場で見た偏向行政全般がイデオロギー過程の争点にされているように、道路を中心に行政投資全般が利益過程の争点にされている。

以上の理由で利益過程の軸で蜷川府政を明らかにするには、国主体投資を含めた行政投資の分析は欠かせない。なかんずく道路事業は、財政規模の中で、事業規模が大きく、京都府で争点化されているとともに、統計データが整備されているので『道路統計年報』、代表的な行政投資として分析を加えた。

第 1 節の主な結論:

5.1.1 京都府における行政投資の内訳

①(京都府における行政投資/全国における行政投資)の割合は京都府における国主体行政投資で決まる。

5.1.2 京都府における国主体行政投資

②京都府における国主体行政投資は主に道路公団、住宅公団、国直轄道路、国直轄河川、鉄道事業があり、とくに道路公団、住宅公団事業が大きい。

③国主体行政投資の中では、とくに高速道路事業が争点化されていた。反蛭川陣営は蛭川虎三が革新なので、京都府は高速道路ができないと主張していたが、実際には、蛭川虎三は高速道路事業に積極的であるし、政府与党の自民党の政治関係で京都府において高速道路事業が遅れたことも確認できない。

④他の事業について、住宅公団、国直轄河川事業は蛭川府政期に全国に占める割合が少なかったとは確認できない。鉄道事業は少ない可能性もあるが、確証はない。国直轄道路事業は少なかった。

5.1.3 京都府における道路投資

⑤国道・都道府県道事業費の大部分は国主体・補助道路事業費である。

⑥京都府における 1km 当たり国道・都道府県道事業費は蛭川府政期に全都道府県における 1km 当たり国道・都道府県道事業費を下回り、府政転換後の 1986 年から上回るようになった。

⑦その決定要因は(京都府にける国主体道路事業費／全都道府県における国主体・補助道路事業費)が蛭川府政期の 0.5%から府政転換後の 1%に上がったことである。

⑧蛭川府政期の 1km 当たり京都府単独道路事業費が全国レベルを下回ったが、京都府の事情は全都道府県の 0.9%~1.3%にあたる府主体投資をもって全都道府県の 1.5%にあたる国道・都道府県道を担当することであるので、蛭川虎三は道路投資を怠ったといえない。

⑨府政転換後、選挙レベルで想定したとおり、京都府当局は府主体投資を争点化された道路事業に優先的に配分した。

⑩蛭川虎三は不況が本格化する前の 1971 年度から京都府単独道路事業費を減らし、荒巻禎一は政府の地方財政出動誘導に乗って、不況になった 1993 年度前後と 1996 年度前後で京都府単独道路事業費を増やした。

第 1 節で明らかにしたように、蛭川虎三は選挙レベルの利益過程の対立軸どおり、行政投資に消極的ではなかった。よって、蛭川府政の分析に当たり、選挙レベルとともに、政策レベルの検証が必要である。

政策レベルにおいて、蛭川虎三の行政投資は、予算の配分で住民を振り回すのではなく、住民の主体性を尊重する。蛭川虎三は「道をつくったのは住民自身、決して政治家ではない」と繰り返し、土木工事を通じて、「国民が主人公」と憲法に書いてある「自治意識」向上をはかるという理念で行政投資を行なった。これはイデオロギーの軸で自立対依存に当たる。また、蛭川虎三の行政投資は、陳情合戦・中央直結でプロジェクト獲得をするのではなく、目的を住民への行政サービス提供と決めている。これは経済政策の軸で供給側経済学対需要側経済学に当たる(詳しくは第 1 章で論ずる)。

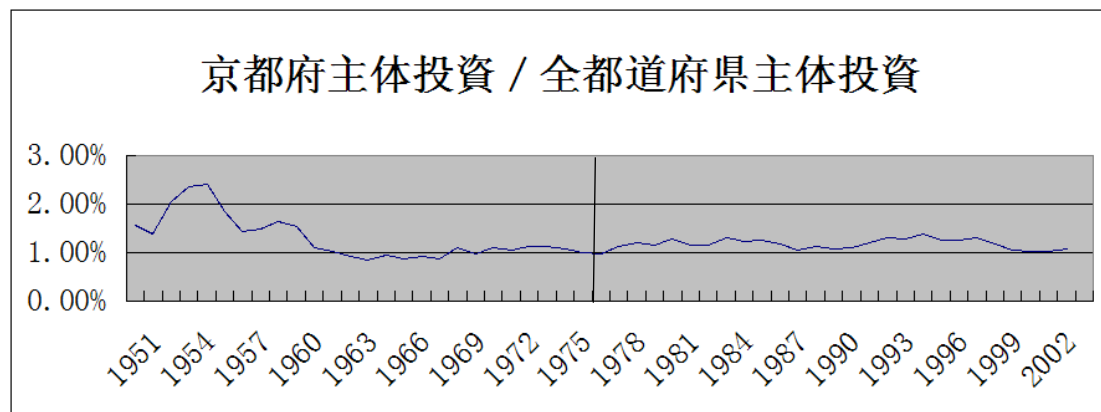
5.2 蛭川虎三の財政運営

第 1 節において選挙レベルで争点化された行政投資を検討したのに引き続き、第 2 節は蛭川虎三の財政運営を検討し、主に政策レベルで蛭川府政の位置づけを明らかにする。第 2 節において、第 1 節で詳しく示さなかった京都府単独道路事業の財政に占める割合、そして京都府が受け取る地方交付税の変化を明らかにし、京都府債－行政投資京都府費－財政規模とつながっている中、中央との関係を検討しながら、蛭川府政と自民党府政の違いを財政運営の面で明らかにする。

5.2.1 京都府主体投資

京都府財政の検討に当たり、まず裁量的経費の大部分を占める行政投資を分析したい。もっとも、都道府県主体投資には国の補助金と地方交付税がつき、場合によって市町村負担金もある。都道府県の政策決定に影響があるのは主に国の動向だと考えられ、国の動向を考慮に入れて話を進めたい。

図 5.2.1



(出所) 各年度『行政投資実績』

図 5.2.1 が示すように、京都府主体投資は 1950 年代の災害復旧を除いて、1995 年に最大値に達したが、1.4%であった。それは国の地方財政出動誘導に乗り、京都府単独道路事業費を大幅に増やしたもので、大きな財政赤字を出した。京都府主体投資／全都道府県主体投資は 1960 年代の 0.9%～1.1%程度から、1980 年代の 1.1%～1.3%程度まで高くなったと見える。その要因を分析するため、

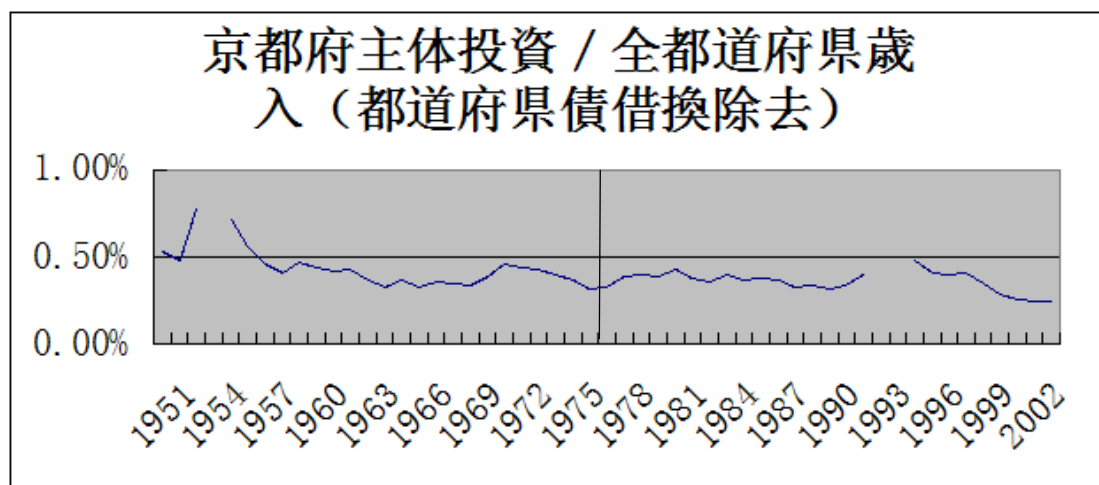
(京都府主体投資／全都道府県主体投資) = (京都府主体投資／全都道府県歳入[都道府県債借換除去]) / (都道府県主体投資／全都道府県歳入[都道府県債借換除去])

と分解してみる。

図 5.2.2 は(京都府主体投資／全都道府県歳入[都道府県債借換除去])を表し、図 5.2.3 は(都道府県主体投資／全都道府県歳入[都道府県債借換除去])を表すものである。要注意なのは、1980 年代以降歳入と比べて大きくなった公債借換で、たまたま公債借換の年で歳入が高くなるに見えることを避けるため、図 5.2.2 及び以降の図では、なるべく公債借換を除去したデータを使った。なお、公債借換の計算方法は後出である。図 5.2.2 が示すように、(京都府主体投資／全都道府県歳入[都道府県債借換除去])は 1960 年代も 1980 年代も変わらなく、0.35%前後であった。もう一方、図 5.2.3 が示すように、(都道府県主体投資／全都道府県歳入[都道府県債借換除去])は 1960 年代の 0.4 程度から 1980 年代の 0.3 程度に下がった。これが要因となって、(京都府主体投資／全都道府県主体投資)が 1960 年代と比べ、1980 年代に高くなったことがわかる。なお、この結果によって、図 5.1.2 と図 5.2.1 における京都府主体投資の割合の変化を説明できる。つまり、京都府主体投資が京都府におけるすべての行政投資に占める割合は安定していたが、京都府主体投資が全都道府県主体投資に占める割合が上がったのは、全都道府県主体投資のレベルが下がったからである。ちなみに、図 5.2.3 が示すように、京都府の財政規模に対して、京都府主体投資は 1960 年代も 1980 年代もあまり変わっておらず、どちらかと言えばむしろ少し低くなった。ではなぜ 1960 年代と 1980 年代と比べて、(都道府県主体投資／全都道府県歳入[都道府県債借換除去])の場合は 0.4 対 0.3 と多く、(京都府主体投資／京都府

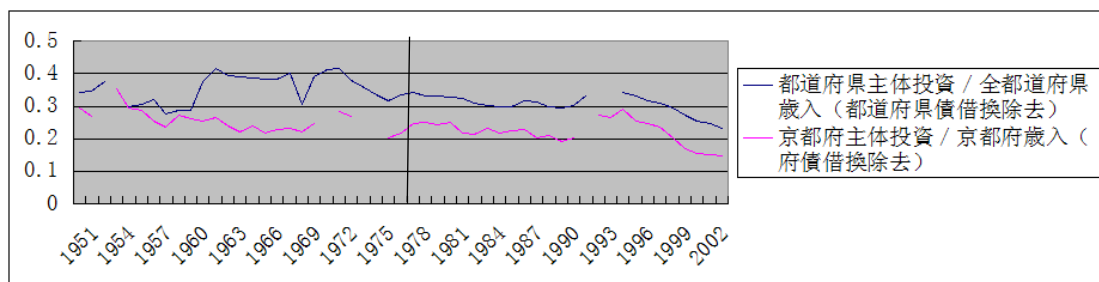
府歳入[府債借換除去])の場合とともに 0.2 強と多くなかったのか。すなわちなぜ 1960 年代において、全都道府県レベルと比べ、京都府は府県主体投資が少なかったのか。

図 5.2.2



(出所) 各年度『行政投資実績』『地方財政統計年報』『地方債統計年報』より筆者作成

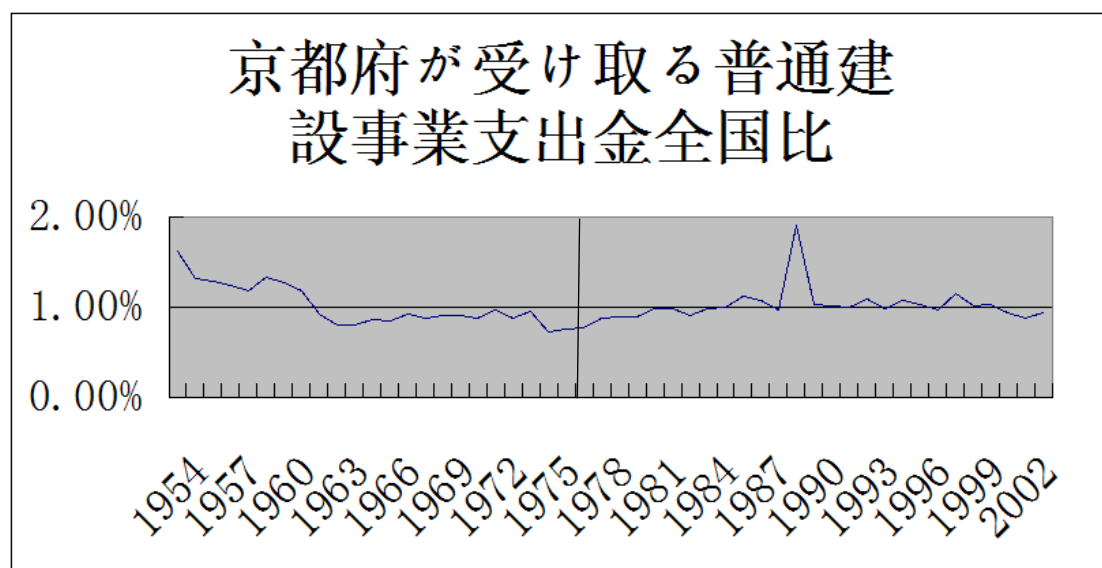
図 5.2.3



(出所) 各年度『行政投資実績』『地方財政統計年報』『地方債統計年報』より筆者作成

都道府県主体投資の影響要因として、まず考えられるのは政府の補助金である。図 5.2.4 は京都府の普通建設事業支出金が全都道府県の普通建設事業支出金に占める割合を表している。普通建設事業支出金とは災害復旧を除いた行政投資の補助金のことである。その額は災害復旧の補助金を大幅に上回るので、普通建設事業支出金に絞って分析したい。なお、このデータは 1954 年度が初年度となっている。

図 5.2.4



(出所) 各年度『地方財政統計年報』

図 5.2.4 ですぐ目につくのは、蜷川府政期の 1960 年代、1970 年代には、京都府が受け取る普通建設事業支出金は全都道府県の 1%を下回り、府政転換後は全都道府県の 1%に達したことである。知事の在任期間に分けてみると、表 5.2.1 のとおりである。

表 5.2.1 時期別京都府が受け取る普通建設事業支出金全国比

知事・任期	年度	京都府が受け取る普通建設事業支出金全国比
蜷川虎三 2、3 期	1954～1961	1.29%
蜷川虎三 4～7 期	1962～1977	0.84%
蜷川虎三 2～7 期	1954～1977	0.87%
林田悠紀夫	1978～1985	0.94%
荒巻禎一	1986～2001	1.07%
林田悠紀夫～荒巻禎一	1978～2001	1.03%

(出所) 各年度『地方財政統計年報』

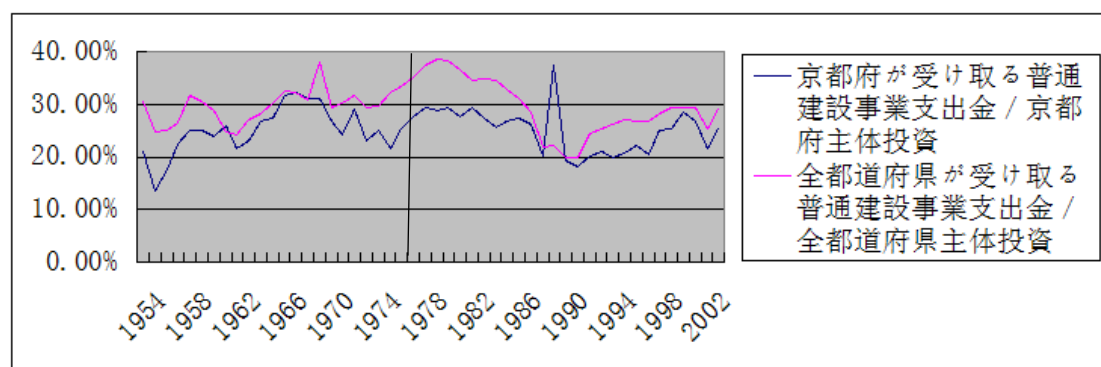
まず蜷川虎三 2～7 期(計 6 期)は 0.87%、林田悠紀夫～荒巻禎一(計 6 期)は 1.03%ということを確認できる。また、蜷川虎三は第 3 期知事選の前、松野鶴平に会い、小川半次より自民党推薦状を受け取った。この知事選は共産党が対立候補を出して、蜷川虎三を批判した。自民党が蜷川虎三に対して対決姿勢を強めたのは第 4 期以降だと言われる(前尾繁三郎『政治家の方丈記』参照)。実際、蜷川虎三 2、3 期は 1.29%、4～7 期は 0.84%であった。もともと、都道府県主体投資／全都道府県歳入(都道府県債借換除去)は京都府主体投資／京都府歳入(府債借換除去)をかけ離れたのは蜷川虎三 3 期最後の 1961 年度であった。

しかしながら、蜷川虎三 2、3 期の京都府は財政再建団体で、また台風災害を連続で受けていた。蜷川虎三 7 期の 1975 年が最低値の 0.73%となったのは、蜷川虎三が国補助事業を含め、建設事業を削ったからであると考えられる。後で検討するように、石油危機の影響で 1975 年に京都府財政は大きな減収となり、義務的経費をまかなうには、一般財源と比べ、24.3%の府債を借りざるを得なかった年度であった。また、1960 年代は国が京都府よりも後進県に行政投資を投入したという見方もある。下記の資料のように、京都府当局もこの見方をとっている。

(昭和 36 年と比べて)国の投資の伸びは、道路、都市計画、農林水産業、住宅についてとくに低い。これはすでに(昭和)41 年までに京都府では名神高速道路の建設が終わり、国道の改良、舗装なども相当進捗したので、(昭和)41 年からは、いわゆる後進県に国の投資が多くあったためである(「研修通信第 27 号」)。

図 5.2.5 でわかるように、京都府が受け(取る普通建設事業支出金／京都府主体投資)は一貫して全都道府県レベルを下回っている。都道府県主体投資は都道府県単独事業と都道府県国補助事業からなるので、(普通建設事業支出金／京都府主体投資)が低いのは、国補助事業の割合が少ない、あるいは補助率が高い事業の割合が少ないと考えられる。京都府には京都市があるので、後述のように、蜷川府政期は全国 6 位になるほど財政力指数が高かった。京都府が受け取る(普通建設事業支出金／京都府主体投資)が一貫して全都道府県レベルを下回ったのは、京都府財政力の高さゆえに、全都道府県レベルより単独事業をやることができたからと考えられる。図 5.2.5 では府政転換前後の変化はとくに確認できないが、蜷川府政期そもそも国補助事業が採択されにくいことは否定できない。なぜなら、補助金も出なく、単独事業として行う財政的余裕もなく、事業を断念する場合は、図 5.2.5 のデータでは分母にも分子にも入らないので、図 5.2.5 に現れないからである。実際、ほ場整備事業はその状況であった。

図 5.2.5 府県が受け取る普通建設事業支出金／府県主体投資



(出所) 各年度『地方財政統計年報』『行政投資実績』

普通建設事業支出金は国の裁量的経費で、政治的配分が行われたと報告されている(『補助金と政権党』参照)。京都府の場合でも、ほ場整備事業補助金は政治関係で少なく配分され、ほ場整備事業があまりできなかった(第 4 章「蜷川府政の農政」参照)。ほ場整備事業の場合は政治家レベルと官僚レベルが融合している。

蜷川府政期に、京都府の普通建設事業支出金全国比は低く、普通建設事業支出金／京都府主体投資は府政転換後ととくに違いはないことは既述のとおりである。それは蜷川府政期に京都府の採択された国補助事業が全都道府県の中少なかったと考えられる。可能な解釈は、①高度成長期に国は財政力が弱い県に補助金を優先配分した、②京都府当局は補助金を積極的に申請しなかった、③京都府は申請する国補助事業が通りにく、やむをえず一部京都府主体投資を断念した、の 3 つである。

①については完全には否定できない。②については、国補助事業を採択されうのに京都府当局がそれをいえないことは考えづらい。蜷川虎三は目をつけた優秀な国家公務員を京都府で登用し、中央とのパイプを保っていると野中広務が証言していた(『聞き取り野中広務』参照)。蜷川虎三の学生は昭友会という団体をつくったのである、1951～1970 年まで京都府秘書課に在職した名倉喬によると、蜷川虎三の教え子は中央各省庁にたくさんいて、その先輩後輩関係でいろいろと人脈になる。ときどき「この人は中央で昇進はもうできないが、優秀な人で、引き取ってく

れないか」と電話がかかってくる。蜷川虎三の執務室には、中央省庁と連絡を取るため専用の電話機があり、蜷川虎三はしょっちゅう中央と連絡をとっていた。後藤田正晴伝にも、後藤田正晴と蜷川虎三のエピソードがある。蜷川虎三は政治家ともつながりがあった。1960年代東京に行く際、蜷川虎三は河野一郎に会いに行き、大臣室の外はまだ「大臣」「知事」であったが、大臣室に入るやいなや、「河野君、元気かい」「やあ蜷川さん、久しぶりなあ」に変わった(2013年12月名倉喬に聞き取り)。蜷川虎三は鳩山一郎内閣のとき、官房長官の根本龍太郎とつながりがあり、吉田茂、三木武夫、池田勇人、福田赳夫とも仲がよかった。

③については、ほ場整備事業のように、少なくとも一部は成立した。ちなみに、蜷川虎三6期の知事選で、反蜷川陣営は蜷川虎三が陳情に行かないので、13年間890.9億の補助金が降りなかったと宣伝した(『若い京都』『70年京都府知事選挙の記録』、P264)。もし全国1%の普通建設事業支出金を「蜷川虎三が自民党陣営に入れば受け取るはず」だと考えれば、13年間(1957～1969年度)は25.6億と補助金が少なかったことになる。

政治家は都道府県主体投資誘導と配分にあたって、補助金のほか、地方交付税や起債許可といった自治省権限の政策手段もある。官僚レベルにおいて、補助金と地方交付税の争いは、縦割官庁対横割官庁、大蔵省対自治省という権限争いの現れでもある(神一行『自治官僚』参照)。蜷川虎三の時代から盛んに地方交付税で投資の面倒を見ると言われたらしく、蜷川虎三は京都府町村会定期総会(1963.11)のあいさつで、土地改良事業の補助率を引き上げることには大蔵省が許さないから、地方基準財政需要に加算して、地方交付税で面倒を見ようと。地方交付税はそういう性格ではないにもかかわらず、中央でごまかしが平気に行われていると述べた。荒巻禎一が財政等事務担当副知事の時代、知事の時代でも、府議会で「スポンサー付き」府債発行と繰り返し答弁し、すなわち今において建設事業のため起債する分は、後年地方交付税になって降りてくることである(1983年2月分P62など『京都府議会会議録』参照)。

詳細な検討は後出5.2.2で行うが、結論だけいうと、1960年代において、京都府は行政投資負担による地方交付税増額は確認できないが、全都道府県は確認できる。府政転換後、バブル期において行政投資負担による地方交付税増額は確認できた。京都府は財政力指数が高いBグループ(高度成長期はAグループに東京、大阪、愛知、Bグループに大体静岡、兵庫、京都、広島、埼玉、福岡、千葉が入った)に属しているので、高度成長期において地方交付税増額は行われなかったことも否定できないが、国の財政状況と地方交付税の財源の変化を考えると、政治的配分の可能性が高い。

以上で検討してきたように、京都府主体投資／全都道府県主体投資は1960年代の0.9%～1.1%程度から、1980年代の1.1%～1.3%程度まで高くなったのは、1960年代の都道府県主体投資／全都道府県歳入(都道府県債借換除去)が高かったからである。1960年代の京都府主体投資／京都府歳入(府債借換除去)は高くなかったのは、京都府は財政力が高いので、補助金・地方交付税の優先配分を受けなかった可能性もある。しかし、ほ場整備事業補助金のように、少なくとも一部の補助金・地方交付税は政治的配分が行われ、少なかったのも、京都府は行政投資を一部断念した。

詳細は別章で論じるが、補助金・地方交付税の配分は、政策レベルにおいて自民党・政府は行政サービスよりも投資額の需要側経済学、地方の自主性を育てるのではなく地方を振り回す依存のイデオロギーの立場に立っていることをここでは確認できる。

5.2.2 行政投資京都府費の財源

既述のように、財政運営を左右するのは裁量的経費で、裁量的経費の大部分は行政投資である。以下は行政投資京都府費の財源を分析し、蜷川虎三の財政運営の特徴を突き止める。

行政投資京都府費は国主体事業費府負担金、国補助事業費府負担金、府単独事業費からなっている。

表 5.2.2 は日本の都道府県財政のイメージ図である。歳出の方は部局別の目的別歳出と人件費など性質別歳出の分け方がある。本稿では議論の都合上、性質別歳出をとっている。要注意なのは、行政投資都道府県費は地方財政の科目名ではないということである。普通建設事業費・災害復旧事業費の両方を含むので、冗長を避けるためあえて表 5.2.2 の歳出側に入れた。なお、捨象した科目には、基金の繰入(歳入)と繰出(歳出)、収益事業収入(おもに公営ギャンブル、歳入)、物件費(出張旅費などで額が少ない、歳出)、貸付金元利収入(歳入)などがある。貸付金は同じお金が入って出るというもので、この意味では都道府県債借換に似ている。なお、表 5.2.2 はあくまでもイメージ図で、財政科目の大きさや比例関係を表すものではない。

表 5.2.2 都道府県歳出・歳入構成

歳入	歳出
都道府県債借換	都道府県債借換
都道府県債純増	行政投資都道府県費
補助金	
	出資金・貸付金等
地方交付税	都道府県債利子
	扶助費・補助費等
地方譲与税	人件費
都道府県税	

(出所)筆者作成

都道府県歳出の財源は非常に複雑で、かつ常に変わっている。例えば、補助金は政府が地方をコントロールする手段として取りあげられるが、補助金の半分程度は義務教育国庫負担金で、教員の人件費である。よって、歳入と歳出の科目間実際の資金の流れを確かめて、通時的・都道府県横断的な比較を行うのは非常に困難である。

流れが限定されている科目は使い果たすしかないという硬直性はあるが、歳出はどのようにまかなうかを検討するには、実際の資金の流れはそれほど大事ではない。地方交付税制度もこのような考えで成り立っている。地方交付税は基準財政需要額(主に人件費など義務的経費)に対して、基準財政収入額(主に地方税など固有財源)の不足分を補填するものである。実際の流れでは、基準財政需要額の多くは教員の人件費のように補助金でまかなっているが、行政投

資など裁量的経費にも多くの地方税などが投入されるので、年度ごとにみると地方税で人件費をまかなうと違いはない。ちなみに、経常収支比率という指標も同様な考えをとっている。

表 5.2.2 は固有財源(歳入)と義務的経費(歳出)を下に置いている。地方債について、法律は赤字補填のための地方債発行を認めず、世代間負担の公平をはかる・あるいは利用料等収益が見込めるため、投資事業の財源として地方債発行を認める。

本稿ではできる限り地方債借換除去のデータを使った。その理由は、地方自治体によって、借換時期・金額が違うので、通時的・都道府県横断的な比較に支障をきたすからである。例えば、借換除去であったら歳出は A 県も B 県も 100 である。県債純増は A 県も B 県も 10 である。A 県は借換 100 を行い、B 県は借換 0 である。A 県も B 県も地方債純増／歳出(地方債借換除去)は 10%である。しかし、地方債除去でないと、A 県は 5%、B 県は 10%になる。地方債現在高についても同じく、地方債借換が多ければ地方債現在高／歳出が低くなり、財政状況がよいように見えることになる。

行政投資京都府費の財源を分析するにあたって、まず基礎データとして地方債データの計算方法を説明する。

地方債現在高に関する資料は、主に『地方財政統計年報』、『地方債統計年報』がある。この 2 つの資料の地方債現在高データはほとんどの年で同じであり、同じ資料源を用いていると考えられる。京都府の地方債に関しては、上記の資料のほか、『京都府財政状況』がある。『京都府財政状況』の京都府債現在高データはすべての年で上記資料と大きく違い、明記されていないが、違う資料源を用いていると考えられる。本稿ではデータの比較可能性の観点から、すべて『地方財政統計年報』、『地方債統計年報』のデータを使う。

毎年度歳入における公債収入と歳出における公債費支出は、『地方財政統計年報』、『地方債統計年報』と京都府の統計資料とは同じである。要注意なのは、目的別歳出の公債費支出は公債発行の事務経費などが含まれているので、性質別歳出の公債費支出よりすこし大きいことである。分析結果に影響はないが、本稿では目的別歳出の事務経費含みの公債費支出を使っている。

本稿では、

①本年度末公債現在高－前年度末公債現在高＝本年度公債純増

②公債収入－公債純増＝公債借換

③公債費支出－公債借換＝公債利子

という考えに基づき、公債現在高、公債収入、公債費支出をもって、公債借換と公債利子を割り出した。

表 5.2.3 で割り出した公債借換と『地方債統計年報』掲載の公債借換データを比較した。ほとんど結果は変わらないので、上記の式は間違えていないと考えられる。分析結果に影響はないが、本稿はデータ整合性の観点から、割り出した公債借換と公債利子を使っている。

表 5.2.3 全都道府県公債借換(百万円)

年度	地方債統計年報データ	計算結果
1992	1,749,786	1,743,206
1993	3,447,953	3,447,056
1994	3,378,527	3,391,977

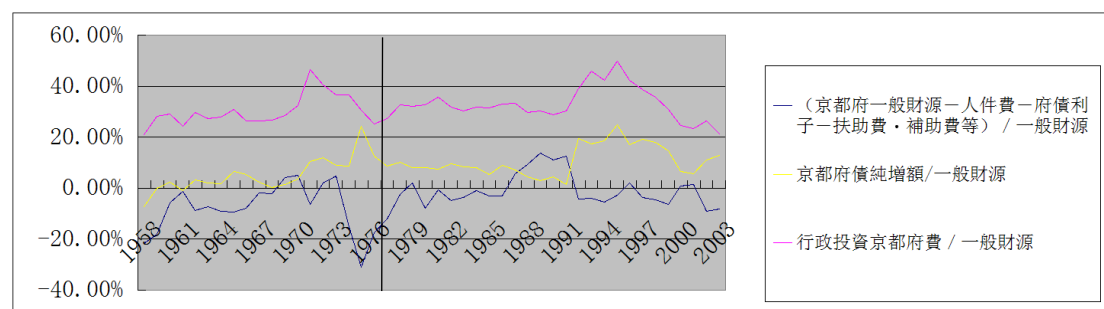
(出所)筆者作成

定義上、②と③は当然マイナスになってはならない。京都府債は 1953、1971、1974、1975、1992 の各年度は②がマイナスとなる。『地方債統計年報』のデータを使ってもほとんど同じ結果

で、マイナスである。全都道府県債は 1954 年度②がマイナス、1993 年度③がマイナスで、1994 年度③が 0 近くである。つまり、いずれの異常値も前後年度と連続ではないのである。同様に『地方債統計年報』のデータを使ってもほとんど同じ結果である。本稿は①についてそのまま使っているが、②と③について、問題ある年度のデータを除去した。

図 5.2.6 は行政投資京都府費の財源を表している。一般財源とは、府税、地方譲与税、地方交付税のことである。扶助費とは生活保護費、児童・老人福祉費、社会福祉費などのことである。補助費等は都道府県が市町村に支給する補助金等のことである。補助費は扶助費より数倍高い。1990 年代以降、扶助費・補助費等の割合が急増した。行政投資京都府費のデータは 1958 年度からなので、1958 年度が初年度となる。

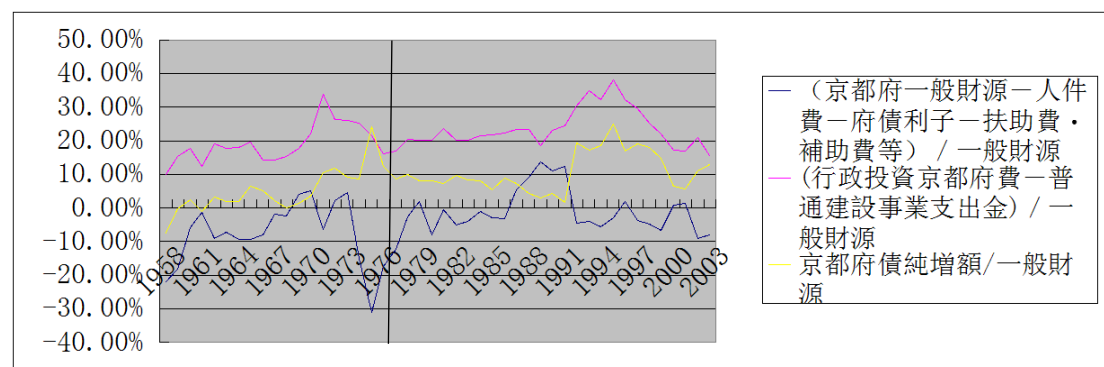
図 5.2.6 行政投資京都府費の財源



(出所)『地方財政統計年報』『地方債統計年報』『行政投資実績』より筆者作成

まず注目したいのは行政投資京都府費のレベルである。京都府は 1950 年代の台風災害で 1954 年に都道府県第 1 号として財政再建団体の指定を受け、1961 年に財政再建を完了したのである。検討済のように、普通建設事業支出金という補助金を考えない場合、図 5.2.6 が示すように、財政再建後の行政投資京都府費レベルは蜷川府政でも、自民党府政でも変わりはない。とくに蜷川府政期の 1971 年度、(行政投資京都府費／一般財源)が 46.4%に達した。もともと、1980 年代以降、普通建設事業支出金を含めて、補助金の補助率が下がった。しかし普通建設事業支出金を除去しても、図 5.2.7 にあるように、1971 年度の京都府費レベルは非常に高いことに変わりはない。補助金制度の変化のため、図 5.2.6 では通時的に数値の高さを比較しがたいが、財政運営を説明するにあたっては充分である。ここからも前節と同じ結論を見出すことができる。選挙レベルの利益過程において、左(蜷川府政)は福祉(行政投資に消極的)、右(自民党府政)は成長(行政投資に積極的)ということが争点化されるが、実際の政策は違うことがわかる。いたがって、政策レベルでの検討が必要である。

図 5.2.7 普通建設事業支出金以外の行政投資京都府費財源



(出所)『地方財政統計年報』『地方債統計年報』『行政投資実績』より筆者作成

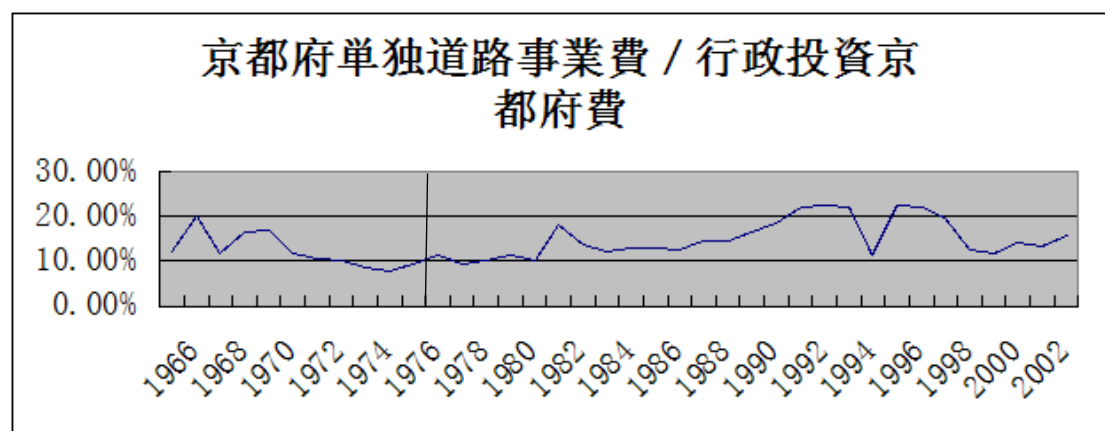
蜷川府政期は景気がよいと行政投資京都府費のレベルを引き上げ、景気が悪いと行政投資京都府費のレベルを引き下げ、府債純増をコントロールしたことが図 5.2.6 でわかる。つまり、蜷川は法律どおりに財政均衡を原則に財政運営を行なったことがわかる。後出のように、財政再建後の 1965 年度から、(京都府債現在高／京都府歳入)が(都道府県債現在高／都道府県歳入)を下回るようになった。

保守府政期はバブル経済後、行政投資京都府費のレベルを大幅に引き上げた。これによって、1992 年度から毎年度の府債純増が急増した。後出のように、1992 年度が京都府債現在高／京都府歳入急増の転換点となった。

実際、当時の荒巻禎一知事は 1992 年 6 月府会本会議で「財政環境が非常に厳しい中での府債は、公共事業の財源として大変重要な位置を占めている……私は今、府債については積極的にやっていくのが必要……「恐れず、侮らず」、こういうコンセプト」と述べた。また、1993 年 12 月府会本会議では、荒巻禎一知事は「京都府としましては、まだ財政的には起債の余力はある」という認識を示した(『京都府議会会議録』)。

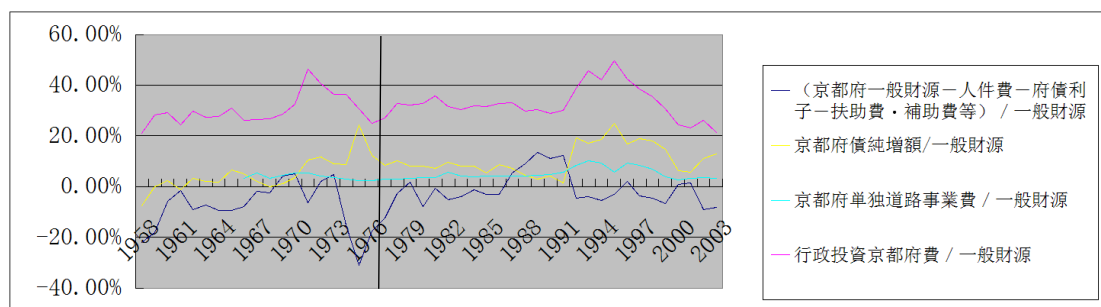
ところで、前節では、バブル経済後の京都府は単独道路事業を大幅に増やしたと示した。図 5.2.8 によって、単独道路事業が行政投資京都府費の 20%を占めたことを確認できる。図 5.2.9 によって、単独道路事業が行政投資京都府費レベル、および京都府債純増の急増の一因となったことを確認できる。

図 5.2.8



(出所)各年度『行政投資実績』『道路統計年報』より筆者作成

図 5.2.9 行政投資京都府費の財源・京都府単独道路事業費



(出所)各年度『地方財政統計年報』『地方債統計年報』『行政投資実績』『道路統計年報』より筆者作成

図 5.2.6 などで行くように、蜷川府政の財政運営は「財政に応じて行政投資高を調整する」、自民党府政の財政運営は「行政投資高に応じて財政を調整する」ことである。以下は資料をもって財政運営の実態を明らかにする。

蜷川虎三は「自治体の借金でえものは、返せる自信のあるものは借り、災害が起こりそうな海岸の護岸工事だとか、道路なんかをなおす、ということです。そんな借金はあとで生きてくるものですわ」と知事退任後述べている(『洛陽に吼ゆ』、P71)。蜷川虎三の知事在任中、府議会において、保守側ばかりではなく、革新側からもしばしば積極予算要求が出た。例え 1963 年 9 月の本会議で、三上隆(社会党)は蜷川虎三は革新らしいところが 1 つもないと批判し、「そこに欠けているのは、真に革新知事」として「現存の社会秩序に混乱」をきたし、大赤字覚悟で予算を組み、福祉を一気に引き上げることだと主張した(1963.9『京都府議会会議録』、P160)。この類の質問に対し、府議会で蜷川虎三は、府債は全部府民諸君の負担なので、むやみに借りてはならないと繰り返し、「府債は、建設事業等を行うために必要な資金を借り入れることによって生ずる債務であって、事業の効果が後年度まで長期におよぶものまたは事業に伴う収入が将来の償還財源として見込まれる収益的事業について起こされるものであります」(1966.12『京都府議会会議録』、P7)と終始地方債の原則で答弁した。

府政転換後においても、同種の意見が府議会に多く出た。例えば、坂田緑郎(民社党)は 1983 年 2 月本会議で、「府債の極度に少ない財政を持つ自治体は建設的事業をやらなかったと言われても仕方のない」と蜷川府政を批判し、来年度「府債が本予算に占める割合は 5.6%であり、各都道府県と比較いたしても低位にある」とまだ余地があると主張した(1983.2『京都府議会会議録』、P41)。

蜷川虎三の実際の財政運営については、自治省キャリア官僚であった荒巻禎一は以下のように証言している。

ぼくは(昭和)46 年から 49 年まで、京都府の総務部長をつとめたわけですが、運がよかったというか、高度成長のときでしたから、いま(1979 年)みたいに予算は締めるばかりでなしに、かなり仕事をさせてもらった時期でした。しかし、蜷川さんは財政再建団体第一号を経験しておられたためか、財政に対しては固いというか、非常にシビアでした。ぼくなんかは予算案を持って行くと、「各部長はほとんど苦しいときの経験をしていないから、甘い」といわれるんです。「カネはありますから」っていつでもね。

予算編成では、普通、事務当局が切ったりしたものを知事がつける場合が多いのですが、蜷川さんは逆に「こんなのはもっと締めた方がよいんじゃないか」といわれたものです。京都の前は静岡県や長崎県などでも予算編成にあたってきましたが、ぼくのやり方を「甘い」と指摘したのは蜷川さんぐらいでした。

(『洛陽に吼ゆ』、P72)

後年、荒巻禎一が知事になって、行政投資を一気に増やし、大きな財政赤字を出したのは既述のとおりである。

もともと、1975 年度は急激な税収減(京都府は大都市府県の特徴で、法人二税が割合が高く、とくに景気に敏感)で、蜷川虎三は義務的経費をまかなうには、府債を増やさざるをえなかったのは図 5.2.6 からわかる。しかし、注目したいのは、不景気が本格化する前、インフレで盛り上がった 1972 年度から、蜷川虎三は大幅に行政投資京都府費を削ったことである。ちょうど「甘い」といわれる荒巻禎一総務部長の在任中にあたる。

1971 年 1 月、蜷川虎三は京都府農業会議会長の桑原正信との対談で、以下のように述べた

1970 年のはじめに、1 つは、表面流には、インフレの流れがあり、底流には不況の流れがだんだんはっきり……もう来年辺りからは、われわれのほうの税収もうんと減ると思うんです。昨年が頂上ではないか、今年あたりから少しずつ減っていき、来年あたりは、自治体でもまた赤字を出すところが出てくると思うんです。こっちは、そういう覚悟をして、一生懸命貯めこみましたけれどもね。

(1971.1『京都農政情報』、P38)

1971 年 12 月の管理職員研修において、稲田達夫企画管理部長は以下のように、知事の方針を受けて、予算増やせではなく、調査と検討の上、予算を住民に役立てることを指示した。

金もなし、人もない、そういう中でどういうふうに仕事をやっていくか、住民の要求にこたえていくか、そして、民主行政をいかに定着させるかということが、来年の基本の問題であるわけです。

財政のこういうきびしい時には、民主行政をすすめるという立場にたって、住民の要求を守るという立場にたって、正しくそれを把握して、住民の要求に根ざしたものと、あるいは住民の要望に反したものとにふりわけて、そして金を出していくということがたいせつです。

2 番目には、そういう時にはやっぱり知恵を出してくるということです。考えるということは一番必要なことです。

3 番目には体を動かすということです。

(「研修通信第 181 号」)

後出のように、(行政投資都道府県費／全都道府県一般財源)が減り始めたのは石油危機で不景気が本格化した 1973 年度からであった。京都府より 1 年間遅れた。

財政運営について、政策レベルの経済政策の軸でみると、供給側経済学(財政均衡)の蜷川府政と需要側経済学の自民党府政(財政出動)の違いは明らかである。

都道府県財政は、国との関係抜きではわからない。もともと、京都府のような財政力が高い府県でも、府税と地方譲与税をあわせて歳出の 4 割程度で、残りの 6 割は国からの地方交付税と補助金である。

蜷川虎三は見える建設とともに、見えない建設が非常に大事であると繰り返した。見えない建設とは自治意識を引き上げることである。蜷川虎三は日本式の長いものには巻かれろの意識を克服しないと、「意識が低い自治体として苦しまなければならない」と述べている。

蜷川虎三は 1960 年代に出た知事会を以下のように回想している。

東北の県がひどく財政に困ってたんです。「自治体の裏付けをする財政法が悪いんだから、こいつをなおす運動をしよう。それが知事会のやるべきことだ」って、あたしはいった。ところが、みんなは、そんなことを無視して、「起債をお願いしよう」という。で、あたしはいったんだ。「起債を聞いてもらっても、五年のうちに返さねばならんから、むしろ交付税制度を改正して、返さないですむカネを確保すべきだ」と。しかし、多勢に無勢でね、だめだった。それが五年たったら、返さないもんだから、みんなでこんどは「元利償還の期日の延期をお願いしよう」という。「返すといっておきながら、なんだ。前にいった理屈とあわねえ。ばかと話できるか」って。

知事会は、こういう「お願い」ばかりよくやるんです。自治省と内部的に打ち合わせしておいて、陳情みたいなことをするんです。

それからまた、自民党の別働隊みたいでしたね、知事会は。知事の会議ではなく、まるで自民党会議ですわ。大臣に下僚に書いてもらったのを、でかい声で「あいさつ」だなんて読み上げる。そんなもん、半日も聞かされていると、ばからしくて。

中央とのパイプをつなぐってよくいいですけど、そんなやつは地方自治法を読んでないんですよ。ぼくら、いちいち法律読んでやってるんです。行政職人ですから、設計図がないと仕事ができないんです。その設計図は、やっぱり憲法であり、法律、条例、規則なんです。仮に中央とのパイプを直結してもですよ、それで泥水を送られたのではねえ。

(『洛陽に吼ゆ』、P84)

蜷川虎三は「個人的にも政党的にも中央とつながっていると、プラスになる」(『蜷川知事講演・挨拶・談話集』「地方政治の展望座談会記録」新潟県知事塚田十一郎)というような「中央と直結する地方政治」に反対する。蜷川虎三の財政運営の裏にも、「自治意識」があった。つまり、自分で考えないと、うまく行くはずがない。中央から如何にお金を取ってくることで勝負するのではなく、主体性をもって考え、行政で必要なことにお金をつけて勝負するという信念である。

府政転換後、京都府の財政方針は国との協調でお金を取ってくることに変わった。

林田知事は就任後すぐ京都政経懇話会を開き、以下のように述べて、中央からお金をとることによって発展する方針を強調した。

反権力・反中央ということですが、京都府は中央とよく接触いたしまして、中央の仕事をできるだけ京都府に持ってくるが必要になってまいります。国道 9 号にしても、山陰線の複線電化にしても、国道 24 号(京奈バイパス)、京滋バイパスもこれは国の仕事として行なっていくわけで、そういう国の仕事をできるだけ京都府で大きくやってもらうことが、京都府の発展、住民の幸福につながっていくということですから、国とも充分協調していかなければならないと考えています。

ですから、中央各省庁にもでかけて懸案事項について協力を要請してまいりました

(『研修通信第 512 号』)

部課長公所長会議において林田知事も以下のように、同じ趣旨で述べた。

国がやるためのいろいろな基礎づくりをいなければならぬということです。そういうことが、私が国とは仲よくし、協調を唱える所以であります(『研修通信第 514 号』)

このような知事の財政方針を受け、京都府の公務員も同様に述べた。

(蜷川府政期において京都府は他府県より遅れ)府は仕事をたくさん実施していかなければならぬ……国の仕事を府下に導入するように努める必要があると思います。このためには、林田知事を先頭にして、各部局が、国で実施する仕事であって府に望ましいものはないかと注意深くみていて、強力に国に要望しているわけです(安達勝出納長)(『研修通信第 582 号』)。

自民党府政は『府民だより』(蜷川府政『府政だより』改名)においても、国からお金をとることをアピールし、「国の経済力の導入で大型プロジェクト」(1979 年第 1 号)。「国との協調で大型事業」(1981 年第 9 号)。「国庫を大幅活用」(1982 年第 14 号)など多数あった。

ちなみに、林田府政になったとたんに、蜷川府政を悪く言い始めた安達勝は京都府庁の生え抜きであった。安達勝は蜷川府政において商工部長を務めた。秘書課の名倉喬の回想によると、この人は普通の役人で、とくに反蜷川でもなく、自民党ともとくに関係なかったという(2013 年 12 月、名倉喬に聞き取り)。

ついでに言うと、蜷川府政と違って、林田府政の方針は林田悠紀夫がたてるとはかぎらない。同郷で林田悠紀夫と親しかった四方洋によると、林田悠紀夫はとくに主義主張がなく、「おお、そうなのか」と聞き上手な人間であった。あまり口まめではないが、林田ははじめて会った人にも必ずしがきを出すぐらい、足まめ、手まめな人であった。知事は林田があまりやりたくなかったポストであった。あまり権限がないにせよ、林田悠紀夫は京都府知事をやめて法務大臣になったとき、すごうれしかったという。知事選投票の前に、林田悠紀夫が電話をかけてきて、「四方さん、大丈夫？ 負けたらどうしよう？」、知事になってから、「四方さん、府庁で何を言っても共産党に筒抜けする。神経を使ってたまらない、もう辞めたいわ」というように、林田悠紀夫は決して自分の信念をあくまでも押すタイプの人間ではない。林田悠紀夫は育った綾部と戦争中赴任したインドネシアに対し、特別の愛着がある以外はとくに執着はない。舞鶴振興についても言ったことないし、学研都市についても言ったことない。大プロジェクトとか大きな政府志向とかの理念をもたない。アイデア豊富で政策上手というような人間ではないので、農林省の出世コースに乗らなかったかもしれない。林田悠紀夫は農林省出身であったが、構造改善局に務めたこともなく、土地改良と

かもとくに關心はない。当選するのは利益誘導や政策ではなく、やはり人柄と人的ネットワーク、あくまでも聞き上手。こんな性格なので、広川弘禅、河野一郎、蜷川虎三といったアクの強い人とうまくやったかもしれない(2014年1月、毎日新聞記者四方洋に聞き取り)。蜷川虎三本人も、お人好しの林田君は「自民党にかどわかされて立候補した事情を知っていますし、気の毒だな、と」(『洛陽に吼ゆ』、P171)。「林田君、味方に倒されるじゃないかな。あまり好ましくない政党人に振り回されないってことが大事でしょうね」(『洛陽に吼ゆ』、P187)と言ったように、林田府政の政策をつくるのは林田悠紀夫本人というよりも、京都府知事選に勝つため、むりやり林田を立てた自民党だと見ていた。

林田府政下、府会では財政問題について、具体的に答弁したのは財政担当の荒巻副知事であった。以下は荒巻禎一の答弁であるが、行政投資を府債を借りて行い、府債は国が補填するという考えである。財政方針として、「スポンサー付きの起債」を「できるだけたくさん取ってきたい」。

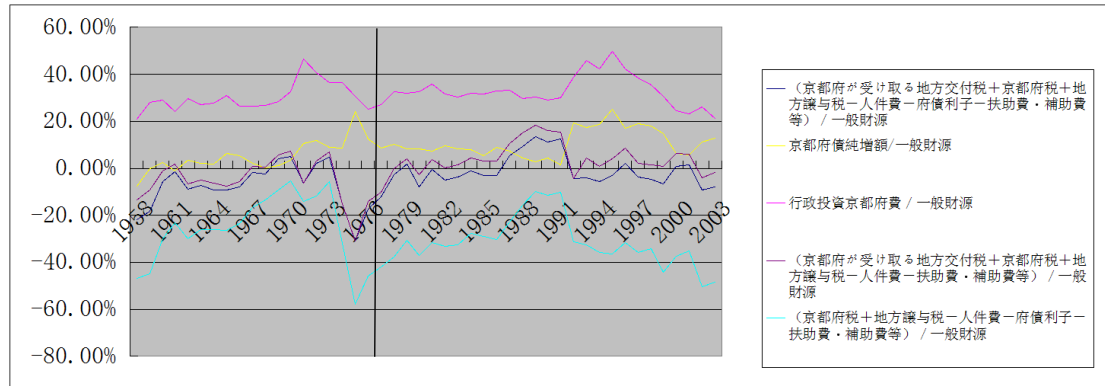
社会資本の整備というものがよそに比べて遅れてはいけませんので、必要な場合には積極的にやっつけていかざるをえない……(借りた府債を)かえす場合にその財源を国庫補助なりあるいは地方交付税というもので補填してくれる……かなり積極的にやっていって地域のためにお金を使うべきだと……現在、京都府が持っております2000億程度の借金の中の45%ぐらいが財源つきと申しますか、スポンサー付きの起債でございまして、これは知事が心がけておりますように、そういうものはできるだけたくさん取ってきたいと思っております。……財政規模に対する起債残高の低い順は埼玉、沖縄、京都、……今後ともこういうふうに健全な財政を維持する中でなお必要な公共投資は大いにやっつけていくべきだ、まだ余地は残っている(1983.2『京都府議会会議録』、P62)。

以上見てきたように、自民党府政の財政運営の裏には、「中央直結」という中央への依存意識がある。生活と経営に役立つ土木事業を工夫し財源をつけるのではなく、中央からお金をとって土木事業の量をかせぐ発想である。政策レベルにおいて、経済政策の対立軸のほか、自立(蜷川府政)。対依存(自民党府政)というイデオロギーの対立軸が明らかである。

もともと、日本の財政制度が変わらないかぎり、中央からの財源の大切さは蜷川府政も自民党府政も変わらない。蜷川虎三が府議会で、なぜ府営住宅を建てずに警官宿舎を建てるのかという社会党議員の質問に対し、府営住宅は補助金がつかず、警官宿舎は補助金付きなので、やすいところからやると答弁した([1963.9]『京都府議会会議録』、P160)。蜷川虎三が繰り返す「中央と事務連絡をちゃんととっている」という発言は原則論にとどまるわけではない。蜷川虎三は中央の役人を使うのがよく知られた事実である(『洛陽に吼ゆ』『賀茂川』『自治官僚』参照)。自治省の公務員が総務部地方課長→財政課長を務めて戻るというキャリアルートも確認できる(各年度『京都年鑑』)(ただ、全都道府県において財政課長、地方課長は自治官僚出向が多い。自治官僚出向者の数を見ると、財政課長は28人(1985)、26人(1990)、地方課長は12人(1985)、15人(1985)が出向であった。『自治官僚』参照)。これ以外にも、似たような人事を「人物本位」で行なったことがみられる。

しかし、蜷川虎三は「国が補填してくれる」と言っただけで府債を借りることはない。問題は荒巻禎一のいう「スポンサー付きの府債」は国が本当に補填してくれるかどうかである。

図 5.2.10 京都府が受け取る地方交付税

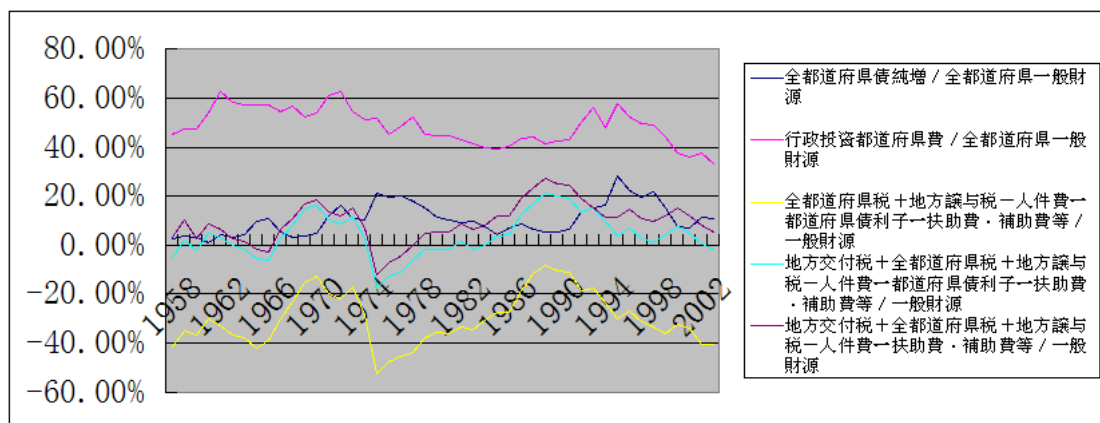


(出所) 各年度『地方財政統計年報』『地方債統計年報』『行政投資実績』より筆者作成

図 5.2.10 から、京都府義務的経費の不足分すなわち
 $(\text{京都府税} + \text{地方譲与税} - \text{人件費} - \text{府債利子} - \text{扶助費} \cdot \text{補助費等}) / \text{一般財源}$
 地方交付税によって補填した後のレベルすなわち
 $(\text{京都府が受け取る地方交付税} + \text{京都府税} + \text{地方譲与税} - \text{人件費} - \text{府債利子} - \text{扶助費} \cdot \text{補助費等}) / \text{一般財源}$
 利子を考えないと地方交付税によって補填した後のレベルすなわち
 $(\text{京都府が受け取る地方交付税} + \text{京都府税} + \text{地方譲与税} - \text{人件費} - \text{扶助費} \cdot \text{補助費等}) / \text{一般財源}$
 という 3 つのレベルで確認できるように、財政再建期や石油危機以外、地方交付税は大体京都府義務的経費の不足分を補填したぐらいであった。バブル期には京都府は地方交付税を余分に受け、行政投資京都府費の補填や府債の補填と見ることはできるが、ほとんどの年において、荒巻禎一のいう地方交付税による府債の補填は、利子程度であることがわかる。

図 5.2.11 は全都道府県の状態を示している。図 5.2.10 と同様に、3 つのレベルを確認すると、全都道府県は財政状況がよくなっても、地方交付税レベルが低下することはない。1960 年代後半から 1970 年代前半のインフレ期とバブル期において、地方交付税がそのまま加算されることになり、自治省はそのまま行政投資都道府県費や都道府県債の補填に配分することができる。ほかには京都府の場合と同じように、都道府県債利子が地方交付税によって補填されている。

図 5.2.11 全都道府県が受け取る地方交付税



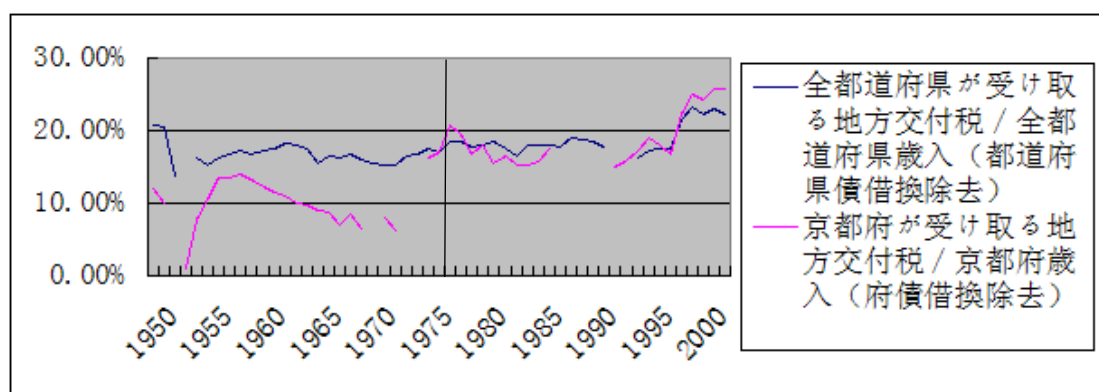
(出所) 各年度『地方財政統計年報』『地方債統計年報』『行政投資実績』より筆者作成

もともと、地方交付税制度は、所得税、法人税、酒税の一部を財源に、地方自治体の基準財政需要額不足分を補填するものである。1954 年度発足当初の財源は所得税、法人税、酒税の 20%であったが、1966 年度まで数度にわたって引き上げられ、32%となった(自治省でこれは「三割自治」という、『自治官僚』、P91)。当然ながら、財源はそのまま地方自治体の基準財政需要額不足分と一致する限りではないので、大蔵・自治大臣折衝など地方財政対策と言う過程で地方交付税総額を決める(『地方財政の政治経済学』、P30)。地方交付税の財源問題について、自治省・大蔵省の争いは戦前からの官僚の牧民派(横割で人事による支配)、研究派(縦割で予算による支配)の争いの継続であるといわれる。自治省の地方交付税財源の引き上げ、あるいは総合補助金構想は大蔵省と縦割官庁の総反対で実現できなく、32%が決着点となった(『自治官僚』、P96)。1970 年代以降、地方交付税の財源は地方自治体の基準財政需要額不足分を恒常的に下回るようになり、地方債発行の枠を拡大したり、地方交付税特別会計の借入をしたりして地方交付税の総額を確保した(『地方財政の政治経済学』、P32)。

以上の経緯からわかるように、ポイントは 2 つある。第一に、地方交付税と補助金の財源奪い合いは官僚レベルの対立であり、第二に、地方交付税の財源が余ってはじめて政治的余地が入る。国税 3 税の 32%が自動的に地方交付税の財源となる以上、自治省は当然これを減額させるなどはしない。図 5.2.11 で確認できたインフレ期でも、バブル期でも、地方自治体の基準財政需要額不足分は減るが、地方交付税の割合は減らないのである。自治省は地方交付税の財源を余分に持っているので、基準財政需要の算出方法で、地方債の算入とか行政投資額の算入とか工夫する余地が生じる。この場合、縦割官庁－大蔵省－補助金のルート以外、政治家は自治省－地方交付税のルートを使う余地も生じる。

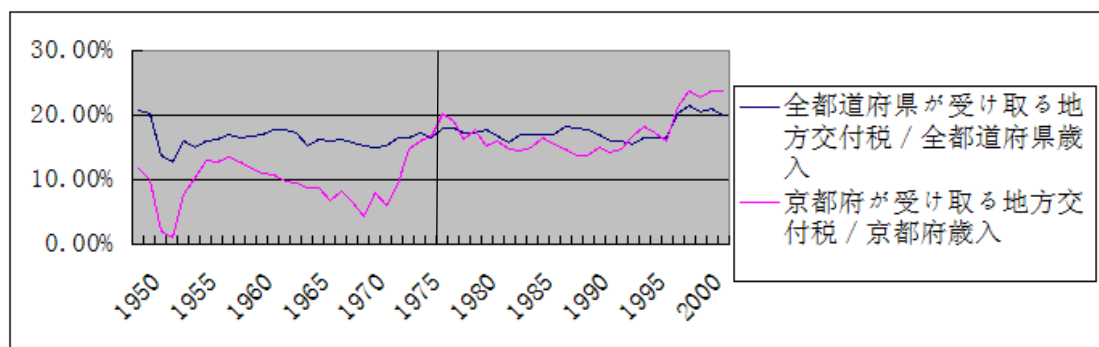
図 5.2.12 と図 5.2.13 は、地方交付税が歳入に占める割合を示している。図 5.2.10 と図 5.2.11 で確認したように、1960 年代後半インフレ期、京都府税収入が増え、そのまま地方交付税減額につながり、全都道府県が受け取る地方交付税レベルとの開きが拡大した。1980 年代後半バブル期、京都府税収入が増えたが、地方交付税減額があまり行われず、全都道府県が受け取る地方交付税レベルとの開きが拡大しなかった。図 5.2.14 においても、京都府が受け取る地方交付税レベルは 1960 年代で下落し、1980 年代で下落しなかったことを確認できる。図 5.2.1 京都府主体投資において筆者が指摘したように、この区別は政治的配分の可能性が高い。

図 5.2.12 府県歳入に占める地方交付税の割合(地方債借換除去)



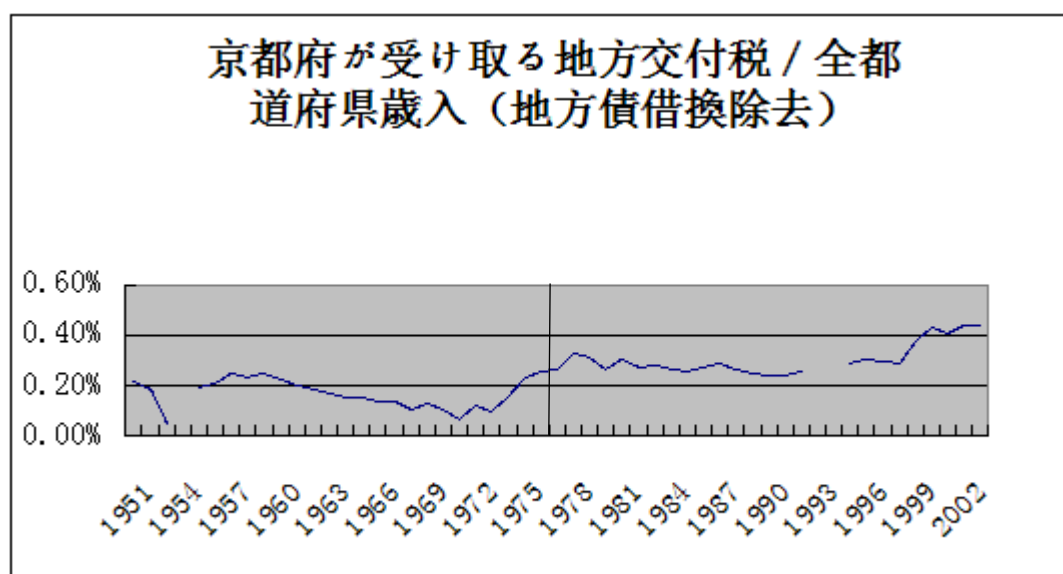
(出所) 各年度『地方財政統計年報』『地方債統計年報』より筆者作成

図 5.2.13 府県歳入に占める地方交付税の割合



(出所) 各年度『地方財政統計年報』

図 5.2.14



(出所) 各年度『地方財政統計年報』『地方債統計年報』より筆者作成

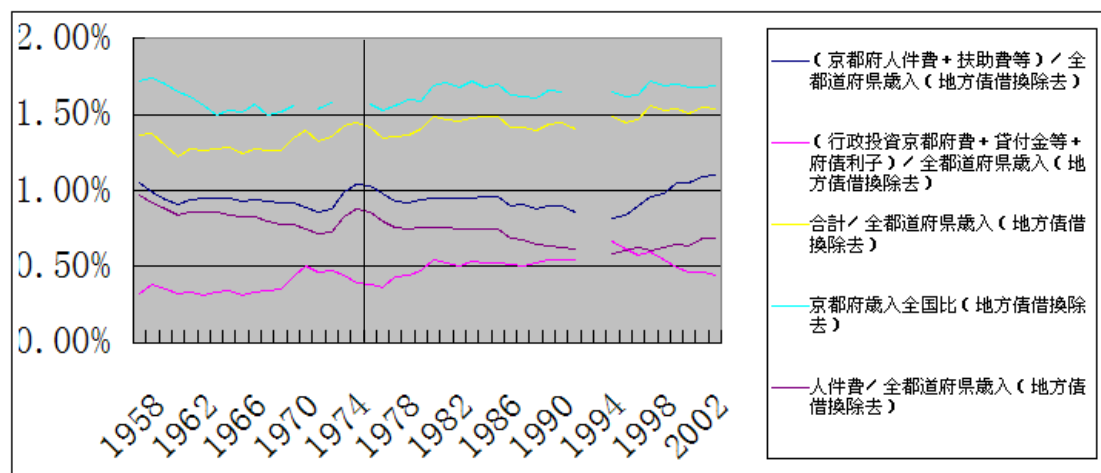
地方交付税制度とそれをめぐる政治過程で概観したように、荒巻禎一のいう地方交付税による府債の補填は地方交付税の財源によって決まる。1970年代以降、国の財政状況が悪化する中、地方交付税による府債の補填はほとんど利子程度であった。後で示すように、荒巻禎一のいうスポンサー付きの府債はそのまま京都府の財政状況を大きく悪化させることとなった。

5.2.3 京都府歳出歳入の内訳

以上では行政投資京都府費の財源を検討してきた。以下では京都府歳出が拡大する要因を分析し、府債現在高の変化を明らかにする。

図 5.2.15 は京都府歳出の内訳である。扶助費等とは扶助費・補助費等のことで、前述のとおりである。貸付金等とは貸付金・出資金のことである。高速道路など大きな公共事業がない年、貸付金の半分程度は中小企業関係である。1991～1997 年、高速道路関係で貸付金は大きく増え、500 億程度から 1993 年最高点の 1000 億に達した。出資金も同じように、1980 年代以前は信用保証協会（中小企業の信用保証）が半分程度であったが、1990 年代から高速道路関係で京都府道路公社と阪神道路公団への出資金が増え、2004 年は 360 億のうち 100 億ずつ程度となった。図 5.2.15 において、人件費と扶助費・補助費等を消費的経費（義務的経費）、行政投資京都府費と貸付金・出資金と府債利子を投資的経費（裁量的経費）と見なしている。そのうち、貸付金は回収速度が早い行政投資と見なすことができ、出資金は借方で資産に対応するので、行政投資の一種と見なすことができる。府債利子は地方財政法上、行政投資で発生する金融コストと見なすことができ、行政投資の一部として考えられる。

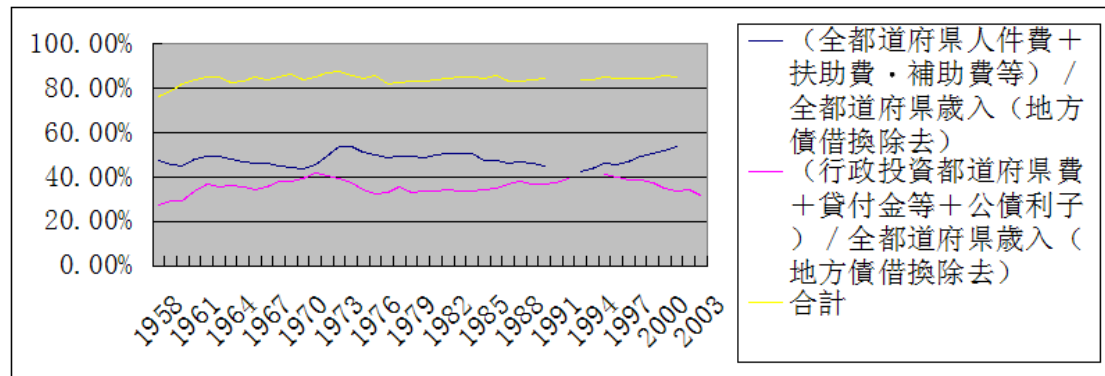
図 5.2.15 京都府歳出の構成



(出所) 各年度『地方財政統計年報』『地方債統計年報』『行政投資実績』より筆者作成

図 5.2.15 によって、まず京都府歳出の全国割合は 1980 年代以降全都道府県の 1.6%程度から 1.7%程度に上がったことを確認できる(地方債借換除去)。上がった要因について、1980 年代～1990 年代後半は行政投資京都府費等、1990 年代後半は扶助費・補助費等にあることがわかる。ちなみに、1960 年代末で漸減傾向にある人件費等義務的経費の割合は石油危機以降で跳ね上がったのは、財政収入が減った後、裁量的経費よりも義務的経費が減りにくいので、割合が大きくなることである。全都道府県歳出の内訳を表す図 5.2.16 から、同じことを確認できる。

図 5.2.16 全都道府県歳出の構成



(出所) 各年度『地方財政統計年報』『地方債統計年報』『行政投資実績』より筆者作成

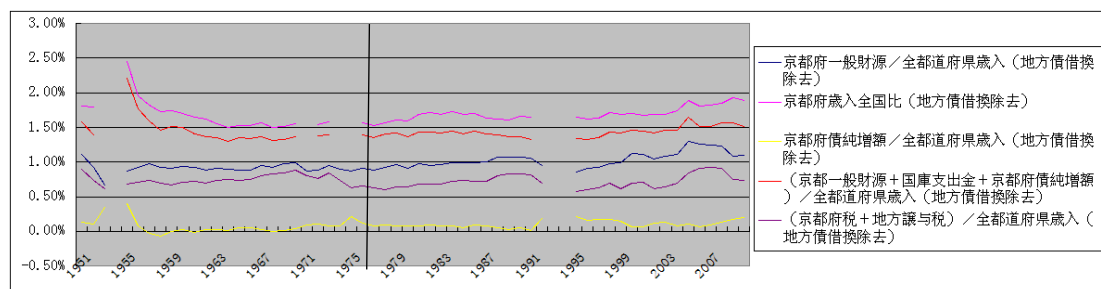
以上で見てきたように、1990年代末以降、京都府郡部の全国以上の高齢化で、京都府の扶助費・補助費等の歳出比が全国以上に伸びた(京都市は福祉行政を府より移譲された)。その構造変化を別に、1990年代末以前、京都府債－行政投資京都府費－財政規模はつながって、ポイントは行政投資京都府費であった。行政投資京都府費の水準を目標にすると、府債発行で補うしかないし、財政規模が大きくなる。政策レベルにおいて、経済政策の軸でみると、蜷川府政と自民党府政は、投資を行政サービスの手段として使うか(供給側経済学)と投資自体を目標にするのか(需要側経済学)のように対立軸の両方にあることは既述のとおりである。その対立は財政規模にも反映されている。

1960年代、全都道府県主体投資が歳入に対して高かったが、京都府主体投資が歳入に対して高くなかった(図 5.2.3)。背後、政治的原因が考えられることは既述のとおりである。その中で、蜷川府政は主体性を持って、必要な行政投資に予算をつけていたことは既述のとおりである。行政投資以外に、蜷川府政は行政サービスの向上に務めた。政策領域に分ける詳しい検討は別章で行うが、蜷川府政の行政サービスは、地域や業界から評価されたことは記しておきたい。たとえば府農協中央会長の荻野武(1968～1980 在任)は蜷川府政の長所について、「予算規模ではなくて、全国に誇るにたるものだと考えている施策」であると言っている(1974.12『京都農政情報』、P38)。一般的に保守系の地盤とみられる農協会長がこう発言したことは注目されてよい。

府政転換後、反蜷川陣営は蜷川府政と対比しつつ、府債増加－財政規模拡大自体を評価した。たとえば1983年の京都府会本会議で、坂田緑郎(民社党)は「地方財政計画によって、地方債が 31.4%増であり、本府もこれに基づいての府債 31.3%増と」という積極予算を評価した(1983.2『京都府議会会議録』、P28)。同じ本会議で、高輪義和(公明党)は「地方財政計画の伸び率を大幅に超える積極的予算で取り組んできた林田府政」を評価した(1983.2『京都府議会会議録』、P41)。1983年6月本会議で、井上治(自民党)は他府県の予算が前年度比 2%増にもかかわらず、林田知事の「東奔西走」で京都府予算は 3.2%増を実現したことを評価した(1983.6『京都府議会会議録』、P15)。経済政策の対立軸では、財政規模の面からも、大きいのがいい(需要側経済学)。一役立つのがいい(供給側経済学)のように、自民党府政と蜷川府政の違いがわかる。

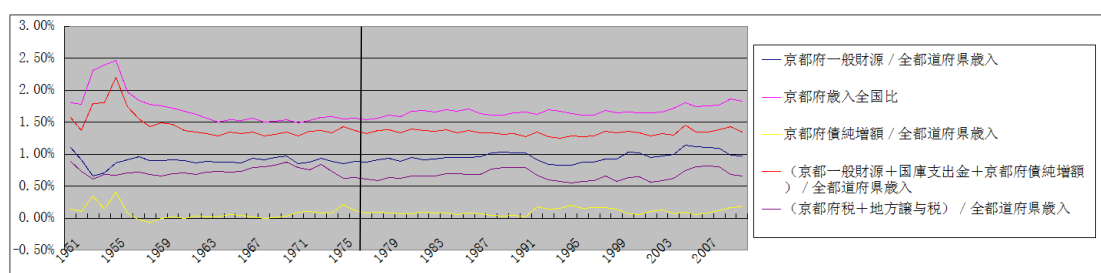
図 5.2.17 と図 5.2.18 は京都府歳入の内訳である。図 5.2.17 と比べ図 5.2.18 の方は、(一般財源＋補助金＋府債純増)の合計が全歳入との乖離が大きいのは、府債借換が図 5.2.18 の乖離の中に含まれるからである。前述の理由で、図 5.2.17 の方がより明確に歳入構成を表しているが、前述のように、1990年代前半はいくつか地方債データが不都合があるので、欠落の部分は図 5.2.18 を参考しながら見る。

図 5.2.17 京都府歳入の構成(地方債借換除去)



(出所) 各年度『地方財政統計年報』『地方債統計年報』より筆者作成

図 5.2.18 京都府歳入の構成

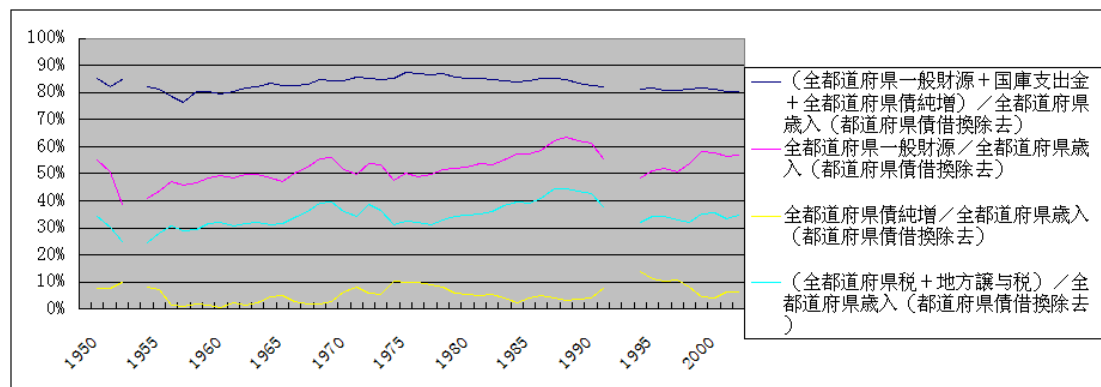


(出所) 各年度『地方財政統計年報』『地方債統計年報』

図 5.2.17 と図 5.2.18 で注目したいのは、1980 年代以降国庫支出金の割合の下落である。前述のとおり、国の行政改革で補助率が引き下げられた影響である。1978 年度から 1984 年度に至って、(京都府税 + 地方譲与税) / 全都道府県歳入(地方債借換除去)は 0.60%から 0.73%まで回復した。0.73%とは 1965 年度と同じである。京都府が受け取る地方交付税 / 全都道府県歳入(地方債借換除去)は、1984 年度が 0.26%であったのに対し、1965 年度は 0.15%であった。京都府が受け取る国庫支出金 / 全都道府県歳入(地方債借換除去)は、1984 年度が 0.38%であったのに対し、1965 年度は 0.42%であった。地方税と補助金を合計すると、1984 年度は 1965 年度より 0.07%高かった。府債純増 / 全都道府県歳入(地方債借換除去)は 1984 年度が 0.08%であったのに対し、1965 年度が 0.06%で、0.02%高かった。京都府歳入 / 全都道府県歳入(地方債借換除去)は 1984 年度が 1.72%であったのに対し、1965 年度が 1.52%で、0.2%高かった。地方税・補助金・府債純増によって、0.2%のうち、0.09%を説明できる。前述のように、高度成長期において、中央財政の財政力が弱い府県への優先配分という可能性は完全に排除できないが、政治的配分の可能性が高い。いずれにせよ、バブル期に入る前の 1980 年代を通して、毎年度の府債純増の増加なく、京都府の財政規模・行政投資府県費規模の全都道府県に占める割合が拡大した要因は、地方交付税と補助金の割合拡大であったことがわかる。バブル期の後、京都府税・地方譲与税は減収になったが、自民党府政は国の地方財政出動誘導に乗って、財政規模・行政投資府県費規模の全都道府県に占める割合を維持するには、1992 年度から毎年度の府債純増に頼っていたことは既述のとおりで、図 5.2.17 と図 5.2.18 から確認できる。

図 5.2.19 は全都道府県の歳入の内訳を示し、図 5.2.17・図 5.2.18 と同様に、1980 年代以降の補助金の割合の下落を確認できる。また、前述の地方交付税の割合が一定に保ったことも確認できる。

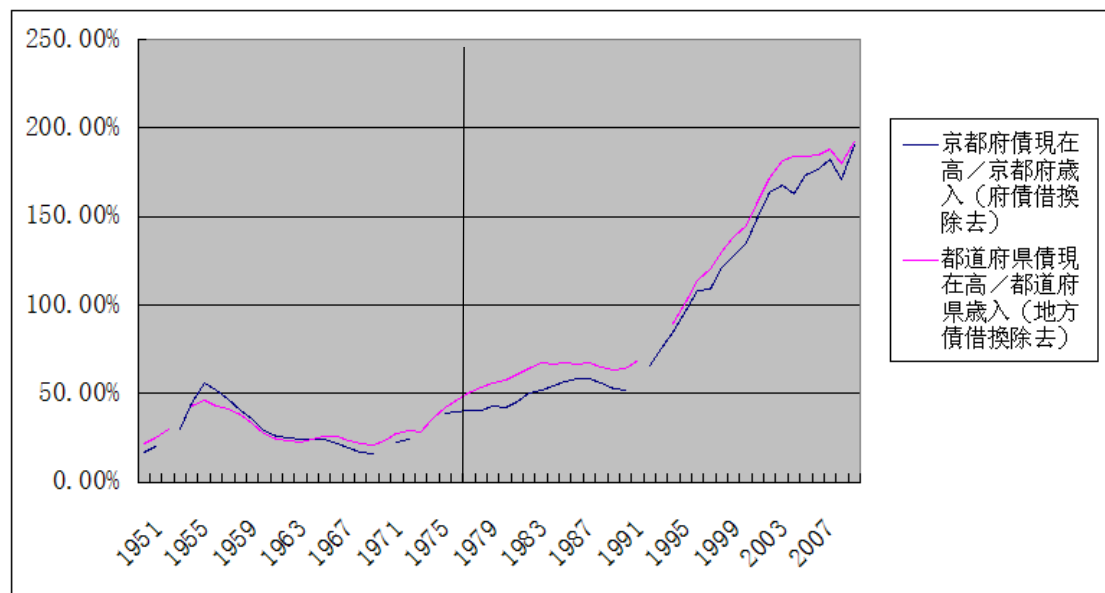
図 5.2.19 全都道府県歳入の構成



(出所) 各年度『地方財政統計年報』『地方債統計年報』

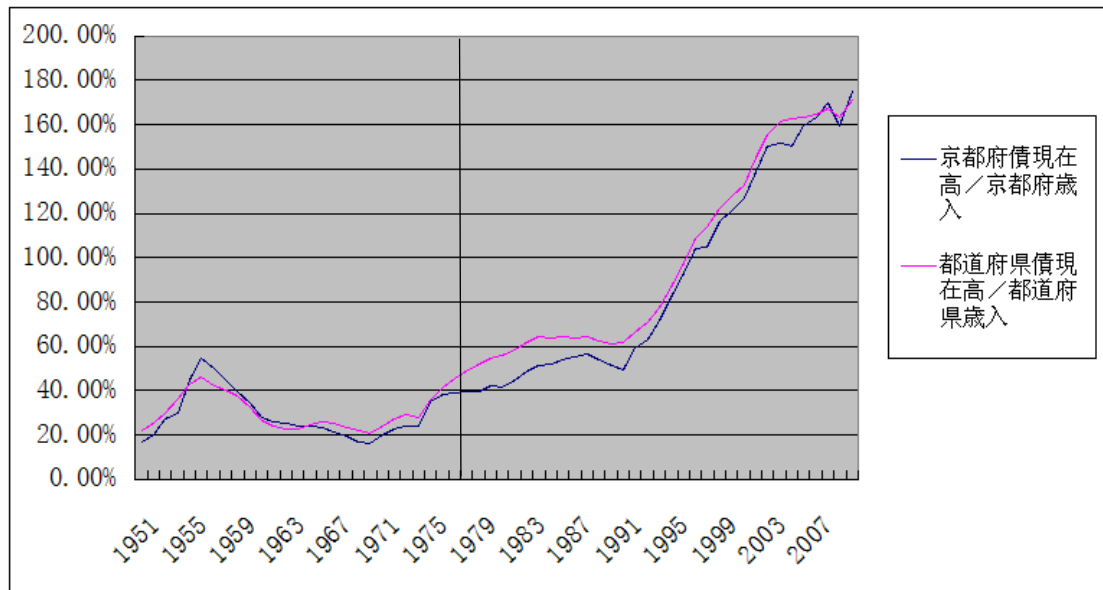
図 5.2.20 と図 5.2.21 は地方債現在高／地方歳入を示している。図 5.2.20 と図 5.2.21 から、京都府は財政再建後、地方債現在高／地方歳入が全都道府県レベルを下回るようになったことを確認できる。とくに 1975 年以降、京都府が全都道府県以上に府税・地方譲与税が落ちた後(図 5.2.22 参照)、府税・地方譲与税レベルが回復していない中、蜷川虎三は京都府の地方債現在高／地方歳入(地方債借換除去)を 1976 年度の 39.12%、1977 年度の 39.80%と横ばいに保っていたことは注目に値する。同時期、全都道府県の地方債現在高／地方歳入(地方債借換除去)は 42.09%から 46.49%へと大きく上がった。これは前述のように、蜷川虎三は全都道府県より 1 年間はやく、1972 年度から行政投資京都府費を削ったという経済を読む能力と財政運営の手腕によるものである。ちなみに、蜷川虎三は財政調整基金を 1976 年度末の 6 億から、1977 年度の 26 億まで積み上げ、林田悠紀夫に受け継がせた。府政転換後、自民党府政は国の地方財政出動誘導に乗って、1992 年度から府債を財源に、行政投資京都府費を増やした結果、京都府は全都道府県と同様な経過で地方債現在高／地方歳入(地方債借換除去)が急増したのは、図 5.2.20 と図 5.2.21 から確認できる。

図 5.2.20 京都府債現在高／京都府歳入(府債借換除去)



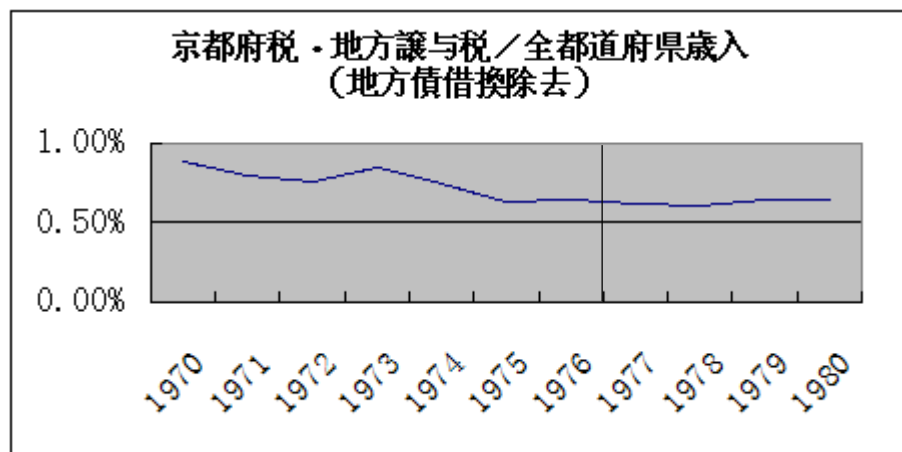
(出所) 各年度『地方財政統計年報』『地方債統計年報』より筆者作成

図 5.2.21 京都府債現在高／京都府歳入



(出所) 各年度『地方財政統計年報』『地方債統計年報』

図 5.2.22



(出所) 各年度『地方財政統計年報』『地方債統計年報』より筆者作成

5.2.4 第2節のまとめ

第2節は京都府の財政運営を検討し、主に政策レベルにおいて蜷川府政の特徴を明らかにした。

第2節の主な結論

2.5.1 京都府主体投資

- ① 京都府主体投資／全都道府県主体投資は蜷川府政期(1960年代)。より自民党府政期(1980年代)が高かった。
- ② その要因は1960年代より、1980年代の全都道府県主体投資／全都道府県歳出(都道府県債借換除去)が低かったことである。
- ③ 京都府主体投資／京都府歳出(府債借換除去)は1960年代も1980年代も同レベルにあった。
- ④ 1960年代、京都府が受け取る普通建設事業支出金の全国比、地方交付税の全国比(地方交付税－補助金構造変化を入れ済)は1980年代より低かった。

⑤京都府政転換前後、受け取る普通建設事業支出金・地方交付税レベルの変化は、中央による政治的配分が原因になる可能性が高い。

5.2.2 行政投資京都府費の財源

⑥蜷川府政は財源を見込んで、行政投資京都府費を調整した。自民党府政は行政投資京都府費を決め、府債で財源を補填した。

⑦政策レベルにおいて、政策論で見ると、行政サービスを目的にして、行政投資を手段として使うのか(蜷川府政)、行政投資自体を目的にするのか(自民党府政)と言った理念の違いがある(経済政策の軸)。

⑧中央との関係で見ると、住民の自治意識の向上を受け、主体性を持って行政投資の内容を考えるのか(蜷川府政)、中央直結で行政投資資金を奪い合って、中央からの資金の配分機関となるのかと言った理念の違いがある(イデオロギーの軸)。

⑨中央政治が行政の利益過程において、縦割官庁－大蔵省－補助金と自治省－地方交付税の2つのルートがある。

⑩2つのルートの関係は主に政治レベルではなく、官僚レベルの政治過程で決まる。

⑪地方交付税の財源は所得税、法人税、酒税の32%と決まった1966年度から、消費税導入まで、地方交付税の財源は構造変化がなかった。

⑫地方交付税による地方債の補填は、地方交付税の財源が基準財政需要額を上回ることあってはじめて可能となる。

⑬1990年代以降、地方交付税の財源の余裕がなくなり、自民党府政の京都府に地方交付税の優先配分はありえたが、府債の補填は利子程度であった。中央も中央の事情があり、決して自民党府政のいう投資のため借金すれば国は後で面倒を見るように甘くない。

5.2.3 京都府歳出歳入の内訳

⑭1960年代(蜷川府政)。より1980年代(自民党府政)の京都府歳出／全都道府県歳出(地方債借換除去)が高かった。

⑮歳出面は行政投資京都府費／全都道府県歳出(地方債借換除去)が増えたからで、増えた要因は②と同じである。

⑯歳入面は京都府が受け取る補助金・地方交付税合計／全都道府県歳出(地方債借換除去)が増えたからで、原因は⑤と同じく政治的配分の可能性が高い。

⑰1961年度京都府財政再建後、1966年度から京都府の地方債現在高／地方歳入(地方債借換除去)が全都道府県を下回るようになった。

⑱蜷川虎三は石油危機前の1972年度から行政投資京都府費を削ったなどの財政運営手腕で、全都道府県の地方債現在高／地方歳入(地方債借換除去)が急増した中、1976－1977年度の京都府の地方債現在高／地方歳入(地方債借換除去)を横ばいに保った。

⑲自民党府政が国の地方財政出動誘導に乗ったので、京都府の地方債現在高／地方歳入(地方債借換除去)は1992年後全都道府県と同じ道程をたどって急増した。

第2節は京都府政の財政運営を分析し、おもに政策レベルで蜷川府政と自民党府政の特徴を明らかにした。第2節の結論によって、経済政策の軸では、蜷川府政は行政サービスを目標にし(供給側経済学)、自民党府政は行政投資額を目標にする(需要側経済学)ことがわかる。また、イデオロギーの軸では、蜷川府政は主体性を持って地域の状況にあう行政を方針にし(自立)、自民党府政は中央からお金をとることを方針にすることがわかる(依存)。

5.3 京都府の独自財源——自動車取得税と競輪収入

高度成長期において、日本の地方自治体には課税自主権がなかった。法定外ではほとんど税源がないし、税率も容易に動かせない。よって、歳入調達に際して、都道府県はほとんど政策手段を持たない。

京都府の歳入は大体法律どおりのものでまかなっているが、自動車取得税と競輪収入のような独自財源もあった。独自財源の量は歳入の数パーセントにしかないが、行政の実情によって支出できるお金として貴重な財源であった。ちなみに、山田芳治副知事(1970年当時)によると、京都府が自由に使えるお金は歳出の15%程度しかなかったという(「研修通信第110号」)。

なお、自動車取得税は後で法定となり、全都道府県に普及した。

5.3.1 京都府の法定外普通税と超過税率

1950年代の地方財政危機に際して、多くの都道府県は法定外普通税と超過課税を実施した。財源不足を補うのが目的なので、主に農村的な県が行っていた。1960年代の高度成長の中、地方財政が好転し、法定外普通税も超過課税もほとんどなくなった。1970年代の石油危機以降、地方財政がまた悪化し、多くの都道府県は法定外普通税と超過課税を新たに実施した。工場立地の地域間格差によって、租税競争などの要因も考えられる中、1950年代とは反対に、主に都市的な都道府県が超過課税を実施した。法定外普通税について、主な税源は全部法律に決められているので、奢侈品や地域の特産品にかかるものがほとんどであった(表5.3.1、表5.3.2、表5.3.3)。なお、表5.3.2、表5.3.3にある都道府県民税法人税割、法人事業税のほか、都道府県民税の超過課税もあるが、超過課税額が少ないので省略した。

表 5.3.1 都道府県法定外普通税の状況

年度	都道府県	種目	税率	税収見込み(百万円)
1958	山形(財政再建団体)	自動車取得税	1.5%	23
	長野(財政再建団体)	自動車取得税	0.8～1.0%	15(1957 年度)
	徳島(財政再建団体)	自動車取得税	3.0%	20
	愛媛(財政再建団体)	自動車取得税	2.0～3.0%	59
	北海道	自動車取得税	1.5%	105
	三重 2～3%	自動車取得税	2.0～3.0%	24
	山梨	自動車取得税		1958 年度より廃止
	奈良	文化観光施設税		
	府県多数	家畜税		
	府県多数	水利地益税		
1965	京都	自動車取得税	3.0%	440
			(営業用自動車) 2%	
	徳島(財政再建団体)	自動車取得税	3.0%	130
	新潟	ガス引取税		
	岐阜	繭引取税		
	奈良	文化観光税		
1966	京都	自動車取得税	1.8%	350
			(営業用自動車) 1%	
	徳島	自動車取得税	5.1%	86
	新潟	ガス引取税		
	岐阜	繭引取税		
	奈良	文化観光税		
	全国			608
1978	福井	核燃料税		
	福島	核燃料税		
	沖縄	石油価格調整税		
	全国			488

(出所) 各年版『地方税制の現状とその運営の実態』

表 5.3.2 都道府県民税法人税割の超過課税

年度	都道府県	超過課税額(百万円)	税率	目的
1963 年度以来なし				
1974	兵庫	2,000	5.2%から 6.2%	勤労青年のための施設整備
1975	20 団体	4,616		
1976	41 団体(京都府含む)	37,900		
1977	44 団体	53,841		
1978	44 団体	56,575		
1979	44 団体	68,294		
1980	44 団体	79,876		
1981	44 団体	89,712		
1982	44 団体	93,873		
1983	44 団体	95,294		
1984	44 団体	11,826		
1985	沖縄を除く 46 団体	124,869		
1986	静岡と沖縄を除く 45 団体	120,468		
1987		147,396		
1988		170,445		
1989		166,836		

(出所) 各年度『地方税に関する参考計数資料』、各年版『地方税制の現状とその運営の実態』

表 5.3.3 都道府県法人事業税の超過課税

年度	都道府県	超過課税額(百万円)
1956	青森、岩手、秋田、山形	
1964 年度以来なし		
1974	東京	11,335
1975	東京、大阪	38,453
1976	東京、大阪、兵庫、愛知	53,670
1977	東京、大阪、兵庫、愛知、神奈川	71,994
1978	東京、大阪、兵庫、愛知、神奈川	88,504
1979	東京、大阪、兵庫、愛知、神奈川、静岡	107,545
1980	東京、大阪、兵庫、愛知、神奈川、静岡	129,712
1981	東京、大阪、兵庫、愛知、神奈川、静岡、京都	141,934
1982	東京、大阪、兵庫、愛知、神奈川、静岡、京都	148,568
1983	東京、大阪、兵庫、愛知、神奈川、静岡、京都	148,499
1984	東京、大阪、兵庫、愛知、神奈川、静岡、京都	168,770
1985	東京、大阪、兵庫、愛知、神奈川、静岡、京都	185,518
1986	東京、大阪、兵庫、愛知、神奈川、静岡、京都	187,363

(出所)各年度『地方税に関する参考計数資料』、各年版『地方税制の現状とその運営の実態』

京都府の法定外普通税状況については、1960.4 から 1969.6 まで、法定外普通税として自動車取得税を課した。図 5.3.1 で確認できるように、京都府は大都市府県中、法定外普通税として自動車取得税をかけた唯一の府県であった。ゆえに、法定外普通税としてかけた自動車取得税のうち、京都府の自動車取得税課税額はとりわけ大きかった。

課税の根拠をみると、政府の資料は「道路整備に要する財源を充実するため不動産取得税とその思想を同じくし、取得について担税力を見出して課税するものである」という(1958 年版『地方税制の現状とその運営の実態』、P297)。京都府当局は、上記文書を引用しながら、「自家用自動車の取得者については、その経済活動上の利点と不動産と同じく財産権の背後にある担税力に着目し、いわゆる大衆課税となる弊害が少なく」と言い、奢侈品課税という理屈付けである(『京都府自動車取得税の概要』、P5)。税率について、「本税と相通じます不動産取得税の標準税率が百分の三でありますので、これと同程度の税率が適当であろうと考えられるからであります」と不動産に準ずるという(『自動車取得税の創設にあたって』)。自動車取得税の使途は、京都府府税条例によって、「自動車取得税は道路及び交通の整備に関する費用に充てるため、自

自動車の取得に対し、その自動車の取得者に課する」、普通税であるが、道路交通と言われている。とくに、京都府の自動車取得税額は大半が市町村に交付された(『自動車取得税について』)。1968年に自動車取得税を地方税法に盛り込む際に、政府税制調査会は自動車取得税の趣旨は地方団体とくに市町村の道路財源の充実をはかることで、市町村に道路目的財源がない中、地方道整備の緊急性に鑑み、税額の約10分の7を市町村に配分すると説明した(1970年版『地方税制の現状とその運営の実態』)。京都府の自動車取得税は同じ趣旨で導入した。京都府は自動車取得税を財源に、京都市内に少なかった交通信号を整備したほか、1960年度から市町村道路整備単費補助制度(補助率1/2)を始めた。また、1960年度から府職員として婦人交通指導員を100人程度訓練・雇用し、警察力の使用がなじまない街頭の交通指導、学校等の交通マナー啓発などにつとめた。

野中広務は自動車取得税のアイデアは京都府の総務部長・財政課長・地方課長として出向してきた自治省キャリア官僚が出したと考えている(『京都府市町村会七十年史』、P616)(1959年度、総務部長は岡田純夫、庶務課長は北上賢夫、地方課長は山田芳治)。前述のように、自動車取得税は「革新」など政治的立場とはあまり関係なく、行政サービスで必要なものである。実際に、府議会で共産党は「大衆課税」として最後まで自動車取得税に反対した。

自動車取得税は「革新」ではないが、自動車業界・輸送業者が猛反対した。自動車関係・輸送関係の自民党府議も当然猛反対し、政治問題となった。蜷川虎三は「否決されるときには四度知事選に出て目的を貫くか、あるいは衆院・参院選に出るか」と「政治生命をかけ」と「京都新聞」で公言し、あくまでも押して府会を通した。ちなみに、その後、蜷川虎三はもっとも激しく反対運動をやったトヨタの車を京都府庁は買わないと言った。蜷川虎三は「この税は私の知事在職10年間中もっともよいもの」とまで言った(『蜷川虎三の生涯』、P182)。その背景には、1950年代の財政制度と台風災害で、京都府庁が地域の状況にあうよう、政策を打ち出そうとしても財源がほとんどなかったことがある。見てきたように、自動車取得税自体はさほど難しいアイデアではない。しかし、京都府ほどの大都市府県で、圧力団体に屈せずに、自動車取得税を押し通したのは政治的決断であった。また、政策レベルにおいて、自動車取得税を財源に、工夫して地域にあう政策を打ち出したのは注目したい。

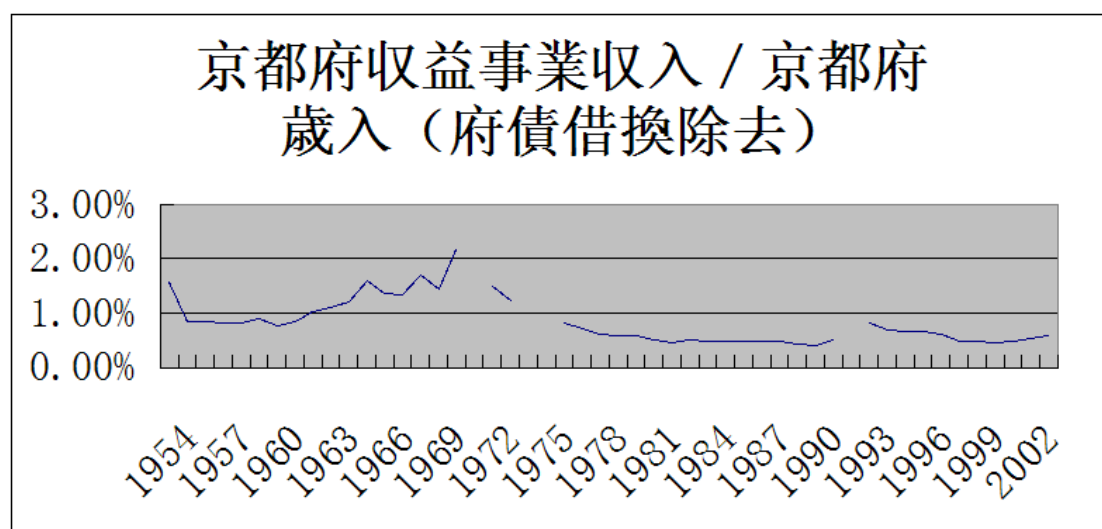
京都府の超過課税状況について、1976年度から都道府県民税法人税割の超過課税、1981年度から都道府県法人事業税の超過課税をそれぞれ始めた。表5.3.2と表5.3.3で確認できるように、京都府が都道府県民税法人税割の超過課税を始めたのは、全都道府県で遅い方で、都道府県法人事業税の超過課税は大都市府県の中で遅い方であった。このような事情もあり、自動車取得税と違って、京都府会本会議では超過課税が議論されなく、委員会報告承認で通った。また、超過課税の免税点などで中小企業は超過課税対象外である。

ちなみに、道路や教育ほどではないが、「重税」も反蜷川陣営による批判の常套句の1つであった。反蜷川陣営は京都府民一人当たり税額を全国平均と比べ、蜷川虎三の京都府は重税であると彼らは主張した(「若い京都」など参照)。第1章で述べたとおり彼らの論拠はまともな話ではないので、それ自体についてふたたび議論することはしないが、重税で京都経済は地盤沈下したというストーリーを争点化したのである。しかし実際には、蜷川府政期に、東京、大阪、兵庫、愛知、神奈川は都道府県法人事業税の超過課税を実施したにも関わらず、京都は実施しなかった。自民党府政になってはじめて、都道府県法人事業税の超過課税を始め、「大企業負担」(本会議共産党発言)をかけたのである。超過課税の事例からもわかるとおり、自民党は包括政党なので、選挙レベルにおいて争点化した蜷川虎三との対立は、政策レベルでは異なるのである。

5.3.2 京都府の競輪収入

京都府の公営賭博はおもに向日町競輪場がある。ほかには 1950 年代に競馬があり、宝くじがあるが、一般会計繰入金を見ると、ほとんどの繰入金は競輪からであった。図 5.3.1 からわかるように、競輪は蜷川府政期を通して歳入（府債借換除去）の 1%～2%を占める財源であった。ちなみに、『京都府歳入歳出決算書』と『地方財政統計年報』掲載データを対比すると、『地方財政統計年報』の収益事業収入は『京都府歳入歳出決算書』の収益事業一般会計繰入金と同じなので、費用を除去した収入であることがわかる。

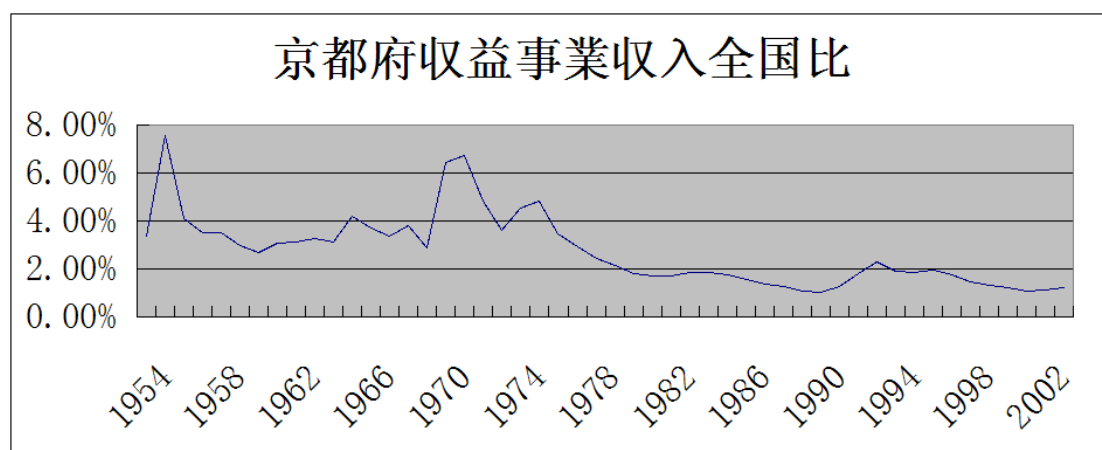
図 5.3.1



（出所）各年度『地方財政統計年報』『地方債統計年報』より筆者作成

図 5.3.2 では、京都府収益事業収入が全都道府県収益事業収入の中でも非常に大きいことがわかる。とくに蜷川府政期において、京都府決算全国比は 1.5%強であったと対比すると、その大きさがわかる。

図 5.3.2



（出所）各年度『地方財政統計年報』

京都府競輪事業は前の木村知事が申請し、蜷川知事当選直後の1950年5月に許可が下りたのである。府議会で競輪事業は繰り返し取りあげられ、廃止と要求されたが、蜷川知事は絶対やめないと繰り返した。政治状況の変化のなかで、蜷川虎三は後にはもっぱら原則論で答弁した（つまり、1970年代以降、京都府の社会党が分裂した後、蜷川の政党基盤は共産党と社会党一部、保守系蜷川支持グループになり、弱体化したのである。共産党は終始競輪反対であった）。以下の1959年12月の府議会での答弁を見ると、独自財源として彼が競輪収入を重視したことがわかる。

第二には競輪収入、すなわちそれらの人（競輪を廃止した京都市長高山義三）の偉そうないい方を使えば、賭博の寺銭だ、賭博の寺銭で地方財政の財源にすることというのはケシカランというのでありますが、ケシカランのならばじめから地方財政の財源というものをもと明確にしかりしたものにつくるべきである。したがって地方財政制度の改革なくして、この競輪収入をやめたところで、やはりほかの収入を考えなければならぬだろうと思うのです。私はいかにも競輪に熱を入れているようにみえますのは、なにも競輪にとらわれているのでなしに、地方財政制度の矛盾と欠陥に目を覆って、そうした競輪を悪くいうことによって地方財政の欠陥を向こうとするその考え方が悪いといっているわけです（『蜷川虎三の生涯』、P323）。

各年度「研修通信」によると、京都府ゼミナールハウス、労働セツルメント、青少年海の家、山の家など京都府独自の政策は競輪収入を財源にした。村松岐夫が「水平的政治的競争モデル」というのは利益過程でのことで、如何に中央からお金をとるのかという競争である。これは、政策レベルで如何に行政サービスの向上をはかるのかという競争ではない。日本の地方財政制度の下で、蜷川虎三は政策を実現する裏付けとして独自財源として競輪収入を使ったのである。

5.3.3 第3節のまとめ

競輪をやめないのに、蜷川虎三はなぜ法人事業税の超過課税を行わなかったのかについては、資料を見つけられなかったので正確にわからない。しかし、前述のとおり、1973年府議会で社会党反蜷川派と自民党等の多数によって、蜷川虎三が後継者として進めた久我道武（こがみちたけ）。副知事案は否決された。1974年知事選で、社会党反蜷川派候補に自民党等が相乗りするほど、蜷川虎三の政党基盤は揺らいだ。反蜷川陣営の「重税」批判もある中、1960年と違って、法人事業税の超過課税を行える政治状況ではなかったことがわかる。

第3節によって、日本の地方財政制度の下、蜷川虎三は独自に政策を打ち出す裏付けとして、自動車取得税か競輪収入といった独自財源を政治力で確保したことがわかる。

5.4 結論

本章は蜷川府政期と自民党府政期を分け、国政と全都道府県の動きに注目しながら京都府財政を分析した。本章で明らかにしたことは以下のとおりである。なお、詳しい結論は各節のまとめのとおりである。

第1節は京都府における行政投資を分析した。その結果では、京都府における行政投資は国主体事業によってレベルが決まり、国主体事業は直轄道路事業だけに政治的原因を見出すことができた選挙レベルの利益過程では、成長（保守）対福祉（革新）と争点化されたが、蜷川虎三は行政投資、なかんずく争点化された道路投資には決して消極的ではないことがわかる。よって、政策レベルでの検討が必要である。

第2節は京都府の財政運営を分析した。その結果では、蜷川府政は財源によって行政投資レベルを調整したのに対し、自民党府政は行政投資レベルを決めて府債発行で財源を調整したことがわかる。また、蜷川府政は行政サービス・自治意識を行政目標にしたのに対し、自民党府

政は行政投資自体を行政目標にし、その財源を中央直結に求めたことがわかる。よって、政策レベルでは、供給側経済学・自立(蜷川府政)需要側経済学・依存(自民党府政)という対立がわかる。

第3節は京都府の独自財源を分析した。その結果では、日本の地方財政制度の下、蜷川虎三は独自に政策を打ち出す背後、自動車取得税と競輪収入といった独自財源を政治力で確保したことがわかる。

第6章 蜷川虎三の思想

6.1 蜷川虎三は傍流

表 6.1.1 蜷川虎三の略歴

1897	東京・深川に生まれる
1910	明治尋常高等小学校卒業
1914	東京府立第三中学校(都立両国高校)卒業
1917	農商務省水産講習所本科養殖科卒業、助手採用
1920	京都大学経済学部選科入学
1921	京都大学経済学部本科入学
1926	京都大学経済学部講師
1927	京都大学経済学部助教授
1928～1930	ドイツ・アメリカ留学
1939	京都大学経済学部教授
1945	京都大学経済学部長
1948～1950	中小企業庁初代長官
1950～1978	京都府知事

(出所)『蜷川虎三の生涯』

蜷川虎三の両親は侍・家老の家系であった。よって、お金がかなりあるようで、蜷川虎三はゆとりある育ちであった。水産学を学んだのも、釣りが好きなおじさんの勧めによったという。

表 6.1.1 からわかるように、蜷川虎三は旧制高校を出ていない。本人の回想によると、1918 年に、蜷川虎三は吉野作造の演説を聞きに行った。「会場に入ったら、吉野先生が一人で、堂々と、浪人会の面々を論破してるんですね。その姿を見て、「こいつはひとつ、大学に行く必要があるんじゃないか」と思いました」(『洛陽に吼ゆ』、P26)。助手時代、蜷川虎三は海の生産力を調べるという仕事をし、プランクトンの量の計算をした。それをやるうちに、「経済やらにゃいかんということをいろいろ考え」、福田徳三の『国民経済講話』も読んだという(『思いで草』、P187)。1920 年に、蜷川虎三は河上肇の『近世経済思想史論』を読んで、「何が何でも、河上先生の講義を直に聞いてみたいと思い、いかにプランクトンをのぞいている視野が狭いかをさとった」(『蜷川虎三の生涯』、P34)。「吉野先生の一件などが重なっているとき、河上先生の著作を読んだのが決定的だった」という(『洛陽に吼ゆ』、P26)。

しかし京大入学後、蜷川虎三の指導教官は財部静治(たからべせいじ)(統計学)と山本美越乃(やまもとみおの)(植民政策)であった。なぜ河上肇でなかったのかというと、「蜷川先生は水産学校出身なので、経済原論(河上肇)のゼミに入れてもらえなかった(蜷川ゼミの言伝え、2013 年 12 月蜷川虎三の孫弟子・長屋正勝に聞き取り)。もっとも、蜷川虎三本人によると、彼が入学した時、京都大学経済学部が独立したばかりで、入学大歓迎であったし、ゼミもなかった。彼が大学院に進学したころ、はじめて講義のほか、ゼミができたという(『思いで草』、P187)。河上ゼミに入れてもらえないという言伝えは大学院進学の際にできたのであった。なぜ蜷川虎三は統計

学と経済政策を学んだのかについて、蜷川虎三本人がいろいろの場での回想を見ると(財部静治、山本美越乃追悼文、『思いで草』、『洛陽に吼ゆ』)、まず財部先生に会いに行き、水産学出身なので財部先生がまた経済政策の山本先生を紹介してくれたという。蜷川虎三は数学が得意とか、統計学・経済政策が最先端の学問とか、言い方を変えるが、それらも事実でありながら、本流の経済原論に入れないことは「負けずぎらい」で有名な蜷川虎三が言いたくなかったのかもしれない。いずれにせよ、蜷川虎三は傍流であったことは間違いない。

例えば、蜷川虎三が助教授をやった頃、財政学・統計学の汐見三郎教授と非常に仲悪かった(『蜷川虎三の生涯』、P58)。汐見三郎は三高ー京大のコースで、学部卒後、大蔵省に入省したこともあった。汐見三郎は蜷川虎三より2歳上であるが、蜷川虎三より11年早く、1928年すでに教授となった。一方の蜷川虎三は新聞に出るぐらい「万年助教授」で有名であった(『洛陽に吼ゆ』、P244)。ちなみに、1937年日本統計学会の発起人は財部静治、汐見三郎、蜷川虎三、有沢広巳、中山伊知郎で、汐見三郎は時の京大経済学部長であった。

河上ゼミの人も必ずしも蜷川虎三をよく思っていたとは限らない。例えば、三環説で有名な名和統一(なわとういち)は河上ゼミ出身、旧制高校ー京大のコースであった。彼は左翼知識人であったが、社共路線よりも、社公民路線の方と近い。1974年知事選に名和統一は奈良本辰也、金子二郎、渡辺徹、勝部元、高屋定国といっしょに社会党・大橋和孝(反蜷川派)を応援した(『京都府知事選挙ーまえとあと』)。

このように、蜷川虎三は誰の学生というような、マルクス経済学の系譜などに属しておらず、傍流であった。ただ、蜷川虎三は「大学院の三年間は楽しかった」(『蜷川虎三の生涯』、P43)と回想するように、京都大学在学中、西田幾多郎の講義を聞くなど、経済学に限らず広範囲の勉強をした。蜷川虎三は系譜こそないが、いろいろの学者と知り合って、そのうちに自らの思想を形成したのである。とくに講師になったころ、河上肇の研究会に参加し、三木清(哲学)、作田荘一、佐々木惣一(憲法)、恒藤恭(憲法)、田村徳治(行政学)、森耕二郎(蜷川虎三の一年先輩、当時リカード研究)等先生・先輩といっしょにマルクス・レーニンなどの本を勉強した。

蜷川虎三は講師になってまもなく、美濃部達吉の紹介で九州大学助教授になるチャンスがあった。2年間から3年間の海外研究付きである。蜷川虎三は「こんなうまい話に乗らないのはおかしいじゃないか、ここの教授会は、ものの値打ちのわからん貧乏人の集まりだな」と冗談を言って、数ヶ月後助教授になり、海外留学を命じられた(『蜷川虎三の生涯』、P44)。蜷川虎三はドイツ留学中、ベルリン社会科学研究会(1926年に蠟山政道、有沢広巳等が発起)に参加し、「読書会に出ていない」ようであったが、いろいろの人と知り合った。蜷川虎三が言及したことがあるのは京大の石川興二、谷口吉彦、八木芳之助、堀江邑一のほか、「平野義太郎さん、有沢(広巳)君、土屋(喬雄)君、中山伊知郎さん、東畑(精一)」等、「河上先生の経済学」に興味がある人々であった(『思いで草』、『蜷川虎三の生涯』参照)。自由経済を主張する山本勝市も当時ベルリンにいたが、蜷川虎三と交流があったかどうかは不明である。

同じ統計学専門ということもあって、蜷川虎三是有沢広巳ととくに関係が深かったようである。統計学者の間では、以下のような評価が有名であった。「蜷川虎三は唯物論がわかるが、弁証法がわからない。有沢広巳は弁証法がわかるが、唯物論がわからない」(日本統計学会の言伝え)、これを聞いて、蜷川虎三は「有沢君の弁証法はわしが教えてやった」と言ったという。(2012年5月、蜷川虎三の孫弟子・泉弘志に聞き取り)これについて、有沢広巳はKaufmann、Zizek等の論文を読み、レーニンの論文を読んでいないので、大数法則を重視した。蜷川虎三はレーニンの統計学論文をあわせて読んだので、統計集団の性質を重視した。大数法則は弁証法的で、統計集団の性質は唯物論的という意味である。ベルリンで留学中、蜷川虎三是有沢広巳にKaufmann等の論文を解説したことがある。これは「教えてやった」という意味であるという(2013年12月、蜷川虎三の孫弟子・長屋正勝に聞き取り)。蜷川虎三の教え子の大橋隆憲が書いた評伝

をあわせて読めば、以上の理解で間違っていないことがわかる。大橋隆憲は有沢先生の統計思想は「大数法則が統計学の寄って立つ基礎的法則」（『日本の統計学』、P176）であると言い、「彼の統計理論史上の功績は、この「弁証法的」な課題設定にある」と評価した（『日本の統計学』、P8）。ちなみに、蜷川虎三の教え子の上杉正一郎は上杉慎吉（右翼学者で岸信介の先生）の息子であった。

蜷川虎三は学生時代に神戸正雄（かんべまさお）（財政学）の講義を聞いたことがなかったが、教員となった後、彼といろいろ交流したという。戦後、神戸正雄が保守系推薦で、社会党の竹内克己（後に衆議院議員、大陸浪人風の人だったという）（『ドキュメント京都市政』、P10）を相手に京都市長選に出た時、京大経済学部長を辞めた蜷川虎三は「夜おそくまで……応援演説をして歩いた」。蜷川虎三によると、神戸正雄は「よく書かれたが、そしてまた他人の意見をよく聴かれたが、大いに弁じ、大いに語り、激しく論ずるというようなことはなかった……つかみどころのないように見受けられる……だれでも同じように愛し、同じように面倒を見て、だれからも信頼と尊敬を受けられた」「本当の立派な学者」（「神戸先生と大学の内外」）であった。神戸正雄が京都市長を務めたころ、レッドパージが行われ、「京都市でも、行政整理の名目で指名解雇が行われた。保守派から推された市長ではあっても、反動でも何でもない神戸市長にとって事態は耐えがたいものがあっただろう。おりしも、新しく設置された地方行政調査委員会の座長に、と請われ、神戸は京都市長を辞任」したのである（『ドキュメント京都市政』、P11）。その後の京都市長選で、時の京都府知事・木村淳は保守系候補の和辻春樹（和辻哲郎の息子）応援に際し、政治資金規正法違反容疑になった。辞任すれば不問に付すという条件で、木村淳は知事を辞めた。それを受けた知事選に、蜷川虎三は文部大臣から打診された香川大学学長を断念し、社共統一候補として出馬したのである。蜷川虎三はその時、「シャープ勧告についてシャープ自身に……異論を主張したが、日本の専門家は鳴りをしずめていた」。蜷川虎三は「京都府などは、地方財政の谷間」に置かれたと主張し（税収が多くも少なくもない府県に中央からの財政移転が少ない）、神戸正雄と検討したかったが、「知事も大変だろう」と言われるぐらいの会話のまま、神戸正雄は亡くなったという。

蜷川虎三は好き嫌いがはっきりし、学者の中にも嫌いな人がいたという（2013年11月、元京都府立大学長井口和起（いぐちかずき）に聞き取り）。1965年、京都市職員組合幹部であった梶宏はほかの京都市労組幹部といっしょに蜷川虎三と会見した際、蜷川虎三は名指して桑原武夫と奈良本辰也を批判した（『京都市政私史』、P87）。奈良本辰也は反蜷川の政治活動をしたが、桑原武夫はとくに反蜷川の政治活動を見せず、蜷川虎三がなくなった後、蜷川虎三の自宅で見送った（『蜷川虎三の生涯』、P9）。京都大学人文科学研究所勤務歴のある井口和起は名前を明かさなかったが、蜷川虎三に嫌われた学者は、人文科学研究所元所長の桑原武夫であると考えられる。

蜷川虎三は旧制高校に入ったことがなく、大正デモクラシーのエリート世代には数えられない。いわば「明治人」であった（『洛陽に吼ゆ』、P55、『蜷川虎三の生涯』、P93、「蜷川先生——その人と業績」、P159、『樽みこし』参照）。

有沢広巳は二高—東大のエリートで、大内兵衛の学生であった（有沢広巳と同じく二高—東大の労農派学者が多い）のに対し、蜷川虎三は水産学校出身の傍流であった。人間関係を見ても、1927年当時、「京大経済学部教授会には神戸正雄（かんべまさお）、河上肇、河田嗣郎のグループと山本美越乃、本庄栄治郎、小島昌太郎（こじましようたろう）、汐見三郎のグループがあった。財部静治はこれらのグループの外に飄然として」いるという（『日本の統計学』、P55）。蜷川虎三は上述のように、河上肇、神戸正雄と関係があった一方、財部静治、山本美越乃が指導教官で、小島昌太郎からの薦めで会計学の講義を始めたなど（「蜷川先生追悼の記——先生の会計学研究」、P140）、両方のグループと関係があった。蜷川虎三は河上肇の継承者ではないし、単

純に河上肇系統に属しているわけでもない。このように、蜷川虎三はマルクス経済学の系譜などがない。しかし、蜷川虎三は読書範囲は広く、また文学から法学まで広い分野の学者から学んだことがある。蜷川虎三は誰かの系統に属しているというより、自学自習で学者に成長したのである。

6.2 戦前から戦後へ連続する蜷川虎三の思想

蜷川虎三の思想は戦前から戦後へ連続している。以下では蜷川虎三の思想を検討し、マルクス経済学に対する蜷川虎三の理解の特徴を明らかにする。

6.2.1 蜷川虎三の方法論

蜷川虎三は早い時期の寄稿――「経済書生の嘆き」(1929)において、経済学の本は100ページ読んでも、常識や新聞の切り抜きでわかる話しかない、また言葉使いが曖昧で、物価と価格、商品と財貨、定義されないまま混用されて、著者本人さえ意味がわからないと言っている。ここからすでに、蜷川虎三が常識程度の現象ばかり取り扱う近代経済学への不満が現れている。(ちなみに、後述するように、彼は近代経済学における数学の利用もこけおどしであると判断していた)また、戦後、蜷川虎三はインフレを論じる際、必ず物価(Prices)と価格(Price)の区別を持ちだし、「今の米というものは商品ではなく「財貨」なのです」(「研修通信第56号」)というように、商品と財貨を区別した。

蜷川虎三の方法論の特徴は問題(主観・客観)・目的(主観)・手段(客観)と分けて考えることである。蜷川虎三の学問(統計学、会計学)も政策論も同じ方法論であった。

統計学について、蜷川虎三は「現代の統計学は「統計の調査者」の立場からではなく、「統計の利用者」の立場から捉えるもの」(『日本の統計学』、P238)であると考えている。統計利用者の立場から見れば、「われわれの問題はまず「集団」の本質を把握することでなければならぬ」ことなので、統計の目的は「社会的集団」＝「大量」の本質を把握することである。統計の目的を達成するため、とられる統計方法は大量に関する一団の数字(統計値集団)を集めること(大量観察)と統計値集団より一定の集団性を求めること(統計解析)である。そういう過程の中、統計学の研究対象は統計方法である(『日本の統計学』、「蜷川先生――その人と業績」参照)。

会計学について、蜷川虎三は会計学が取り扱う問題は「企業の利潤追求獲得の過程」であると考えている。企業(「個別資本」)は「利潤計算を根本目標に置く」。会計方法は「記載対象と記載目的によって規定される」。「会計学の研究対象は会計方法である」(「蜷川先生追悼の記――先生の会計学研究」、P150)。

政策論について、教え子である有田正三は蜷川虎三との対談で、1944年の蜷川虎三による経済政策の講義を以下のように回想した。経済政策には政策理念、政策目的、対象の運動法則の把握、現実の調査、行政方法と言った段階(結節点)がある。有田正三は、蜷川虎三が当時「政策が対象の運動法則に順応し、かつそれを活用するものでなければならぬ」を特に強調したと回想している。そして、蜷川虎三は1970年代朝日新聞への「行政の手順に定石あり」という寄稿において、行政目的、現実の調査、行政方法と行政の三段階をあげている(「私の経済論」、P30)。目的と問題(対象)の順序が逆転されたりするが、内容はほとんど同じであり、蜷川虎三の晩年の用語に従うと、行政目的、現実の調査(問題、対象)、行政方法である。

同じ対談で、蜷川虎三は彼が中小企業庁長官の頃、中小企業政策を以下の考えで作り上げたと述べられている。ここから蜷川虎三の政策論(行政論)を実例をもって読み取ることができる。「経済政策にはすべて将棋のように定石があるのだ。……まず第一に行政目的。どういう目的のために中小企業をまもろうとするのか、それは大資本の圧力から経営を守るためであるということ

です。第二は、行政目的にしたがって中小企業の実態をよく調査してみることです。……どうやって中小企業を守るか、それは行政目的と調査の結果が教えてくれる」(「私の経済論」、P24)。

蜷川虎三は知事として、府議会答弁で彼の政策論に言及したとき、同じように問題、目的、手段の方法論で述べている。「哲学がないから、課題がつかめないということです。問題をどうつかむかという問題がないわけです。……政策論としては、目的がはっきりすれば、政策の対象が決まってくるわけです。……対象が政策の方法を教えるのです」(1972 年府議会答弁、『道はただ一つこの道を』、P154)

蜷川虎三の教え子である大橋隆憲は追悼文で以下のように回想している。「蜷川虎三は何ごとにも、まず原理・原則を見定め、それを基礎に、そこから事態処理に筋を通す、という方式をつらぬかれた。単純明快な方式で、統計理論の構成においても、京都府政の運営においても、同じ方式であった」(「蜷川先生――その人と業績」、P155)。以上のように、問題と目的は逆転されたりするが、問題(現実の調査、対象)－目的－手段という蜷川虎三の方法論は戦前から戦後へ連続している。

蜷川虎三の方法論の特徴は、三段階ゆえに、①目的は理念によって定められ、明確でなければならない②対象の運動法則を調査で明確にしなければならない③手段は目的に合致し、かつ対象の運動法則を反映しなければならない、と学問・行政を分解して分析していたことである。

6.2.2 戦前と戦後の蜷川虎三の経済思想

蜷川虎三はマルクス経済学者である。また、後述のように、古典派経済学の流れにある。

蜷川虎三の思想について、戦前と戦後で変化があったのではないかとの疑問を抱く読者もいるかもしれない。実際、筆者は学会等でさまざまな研究者からそのような質問を受けてきた。しかし、筆者が蜷川虎三に関する著述を全面的に調査した結果、蜷川虎三の思想は戦前から戦後へ連続していることがわかった。

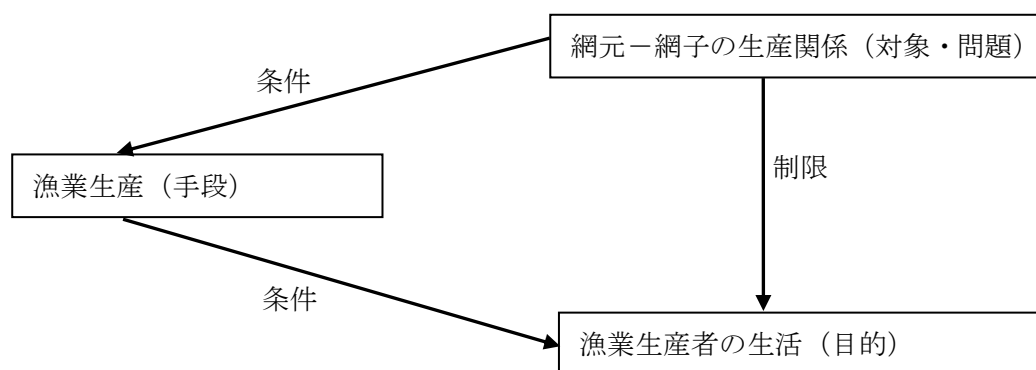
蜷川虎三の経済学は生産力が独立するものではなく、あくまでも生産関係の制約を受け、生活など社会的需要に役立つものであると認識している。「政策が対象の運動法則に順応し、かつそれを活用するものでなければならぬ」(上述)というように、蜷川虎三は技術決定論や生産力決定論に反対して、経済の法則を重視している。このような蜷川虎三の経済学は戦前から戦後へ連続している。

蜷川虎三の経済学に彼の方法論が貫かれている。すなわち、問題(生産関係)－目的(生活)－手段(生産力)という関係である。経済学は統計学、会計学といった技術的な方法を取り扱う学問ではなく、対象(経済)自体の法則(生産関係)を取り扱う学問である。経済学は自然科学ではなく、社会科学であるので、生産関係に解明・対処すべき問題を置くのである。自然科学なら、問題は異なるところに置くことになる。知事になった後も、蜷川虎三は藻やプランクトンなどの収集に務め、京都府の水産について研究し続けた。蜷川虎三は水産学専攻の自然科学者としての場合、「海の生産力」を問題にするのである。

蜷川虎三は戦前、水産経済学について大量の著書・論文を書いた。蜷川虎三の主張はこうである。つまり、網元－網子という生産関係の下、漁業生産者(網子)は余剰生産物をほぼ全部地代として網元にとられてしまう。よって、漁業生産者は生活を維持していくため、乱獲せざるをえなくなり、漁場の枯渇がもたらされることになる(『水産経済学』ほか論文多数参照)。

漁場という自然の状況を捨象し、社会科学に属する部分だけを図式化すると、図 6.2.1 を描くことができる。

図 6.2.1



（出所）筆者作成

以下は①経済の法則②生産活動の目的と生産力の社会条件に分けて、蜷川虎三の論文・発言等を引用しながら、蜷川虎三の経済学を検討する。

①経済の法則について、蜷川虎三は戦前から、経済それ自体に法則があり、尊重しなければならないと主張した。その主張を示す引用文は付録に収録した。

引用文が示すように、蜷川虎三は戦前から戦後まで、経済の法則を重視する立場であったことがわかる。

②生産活動の目的と生産力の社会条件について、蜷川虎三は戦前において、水産経済学にあるように、あくまでも生活に役立つと主張した。戦時中では、蜷川虎三は戦争のために、国民の最低限の生活を維持しなければならないと主張した。戦争自体について、蜷川虎三は「戦う以上勝たなければならない」として、文章の中で、戦争自体を所与とする態度をとった。なお、引用文の詳細は付録に収録した。

引用文が示すように、蜷川虎三は、生産(技術)はあくまでも社会的条件の上に成り立ち、社会の目的に役立つ手段であることを戦前から一貫して主張している。

蜷川虎三は方法論・経済学が戦前から戦後へ連続しているだけではなく、具体的な概念についても、ほぼ連続している。たとえば、蜷川虎三が戦後繰り返した農業と中小企業に対する「資本の圧力」、そして、自立を実現するための協同組合について、実は戦前・戦中においても繰り返していた。

戦後での発言の数例を列举すると、以下のようである。

「資本の圧力下に経営を余儀なくされている農山漁村の生産者、あるいは都市の中小企業者というものは、常に資本主義のもとにおける限り、どうしたって協同組合というものによって自己を守り、抵抗し、戦っていくということ以外にありえない」

（「研修通信第 131 号」）。

政府に頼ったのでは守ることはできない、「自分で守れ」というわけです。……Genossenschaft（協同組合）のなかから日本式にボスがでてきまして、かれらが自分の利益を守るために Genossenschaft を利用しているケースが多い。

京都でもいいものばかりではありません。

業者自身が自覚して組織を作るのは一番よい。

国の上からの押し付けではなしに、住民自身が自分たちで、そこまで意識を引き上げることが非常に大事なことだと思います。

(「私の経済論」、P27)

戦前・戦中の論文の数の例を列挙すると、以下のようである。

種々なる組合の存在が弱小生産者の経済的対抗力の保持強化にあり

弱小生産者に対する資本の攻勢を資本の側において制限するとともに、資本の協同組合支配あるいは利用をふせがねばならぬ。

(「組合統制における問題」)

協同組合の本質は資本の攻勢に対する弱小生産者の防衛の組織

統制段階においては、資本の攻勢は一層大となる

(「統制の進展と組合制度」、P58)

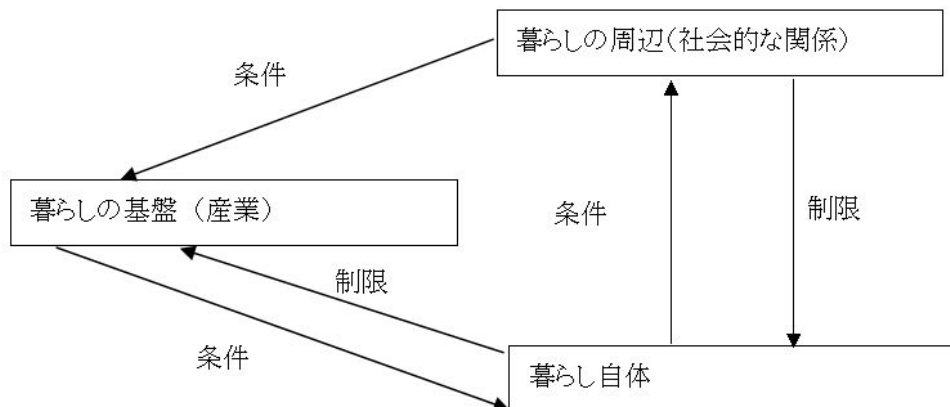
このほかにも、「資本の提灯持ち」、「芸は身を助ける」、「自然が経済に役立つように利用していく」など、戦後、蜷川虎三の思想上重要な概念は、戦前の論文ですでに強調されている。以上のように、蜷川虎三の経済学は戦前から戦後へ一貫して問題－目的－手段という方法論が貫かれている。その特徴は、生産力が独立するものではなく、生産関係の制約を受け、生活など社会的需要に役立つものであるという認識、そして、経済の法則を重視していることである。

実際に、蜷川虎三本人も戦前から戦後へ思想が連続していると明言したことがある。蜷川虎三は知事になってはじめての議会答弁において、保守系議員による「反共は戦争前夜の声」発言追求に対して、以下のように、「思想は変わらない」と答えた。

「思想は悪いが……三十年来学問をしてきた私として、いまさら五十年を超えた今日、私の思想がまた変わってゆくとは思いませんので、ご了承をお願いたいと存じます」(『賀茂川』、P40)。

6.2.3 蜷川虎三の経済学

図 6.2.2



(出所)筆者作成

蜷川虎三は彼の経済思想について、体系的に述べたことはないで、その全容と変化を把握することは難しい。筆者は現存している一千万字以上に及ぶ蜷川虎三の著書、論文、発言、評論のほぼ全部に目を通した。その結果、図 6.2.2 のように、蜷川虎三の経済学を体系として整理

し、再構成した。再構成に当たって、著者の理解や補充も入っている。蜷川虎三は本稿で示した地点まで経済思想を体系的に構成するに至ったのか、少なくとも、1960年代までに、そこまで至ったのかは、疑問の余地があるかもしれない。しかし、図 6.2.1 にあるように、蜷川虎三は生産力と生産関係を全体として把握し、かつ史的唯物論という動学研究の理解を持っていることは間違いない。図 6.2.2 及び以下の内容は、蜷川虎三の方法論・経済学を、筆者なりに再構成したものである。

図 6.2.2 が示す蜷川虎三の経済学(暮らしの概念)の意義は以下の 2 点にある。

①蜷川虎三の経済学は経済思想的に新しいものであった。

蜷川虎三の方法論によれば、経済学の研究対象は「経済の構造と運動法則」(暮らしの周辺)である。よって、蜷川虎三の経済学は資本主義社会だけではなく、歴史的包括理論である。経済学には、マルクス経済学しか歴史的包括理論が存在しない。しかし、マルクス経済学一般は、生産力－生産関係だけの図式で経済、とりわけ資本主義経済を理解しているのである。マルクス・エンゲルスの考えとは無関係に、生産力－生産関係だけの図式では、二通りの学説が出てくる。生産力重視の学説(動学)と生産関係重視の学説(静学)である。生産力重視の学説は投資による生産力(労働生産性)向上を重視し、統制経済につながる。生産関係重視の学説は階級闘争を重視し、利益過程では主流派に対する反対派につながる。生産力が決定的で、生産関係は反作用を及ぼすだけの図式では、生産力と生産関係の相互関係は研究しようがない。蜷川虎三の経済学は経済活動の目的を「生活」(暮らし自体)と考え、生産力－生産関係の図式に入れたので、歴史的包括理論の新しい学説となったのである。

②蜷川虎三の経済学は経済学の他の論者が説明できないことを説明しえた。

蜷川虎三の経済学(暮らしの概念)はマルクス経済学という歴史的包括理論において、動学研究と静学研究を同時に可能にし、経済学の範疇では、初めて歴史的包括理論を使える概念に作り上げた。すなわち、動学研究においては、生産力自体の向上は意味がなく、あくまでも生活に役立つことに意義があることを明らかにし、統制経済・戦争経済のような方向にはならないのである。歴史理解では、階級社会における圧迫・搾取の存在を特定の生産力(技術)段階で生活に役立つためであると、合理的主体としての人間の立場から説明しえた。静学研究において、特定の生産力(技術)段階で、生活(目的)－生産関係(問題)－生産力(手段)の方法論によって、経済を分析することができ、生産関係(問題)の変化(階級闘争など)の必要性を検討できる。よって、利益過程において主流派に主導権を握られて、反対派の立場に立つような羽目にならずに済む。生産力の変化(動学)の中に静学研究を統合することができるのである。

制度派経済学は生活－生産関係－生産力を統合して分析する立場である。ただ、制度派経済学は進歩史観ではなく、歴史が変化する方向性をつかむ考えはない。よって、制度派経済学は資本主義社会の制度(生産関係)を研究対象にし、成長－危機の循環、そして資本主義の多様性を解明しようとする。蜷川虎三の経済学(暮らしの概念)は生活－生産関係－生産力を統合して分析する上、歴史的包括理論として、資本主義社会を絶対視することなく、それ以前と以後の社会をも研究対象にすることができる。

以下では蜷川虎三の発言を引用しながら、蜷川虎三の経済学(暮らしの概念)の内容を説明する。

マルクス経済学は、労働価値説が基礎になっている。「労働」という概念について、当然ながら、蜷川虎三はマルクス主義の理解をとっている。「エンゲルスがいったとおりでありまして、人間はみずから働くことによって、どこまでも自分を伸ばしていく。……頭に考えられることを表現しうるだけの能力があたえられるということはしあわせなことである」(『道はただ一つこの道を』、P103)。すなわち、「疎外された労働」とは別に、「本来の労働」という概念が「しあわせなこと」である。

そういう「労働」について、蜷川虎三は「くらし」と言い換えている。「くらしというのは生命を維持

し、これを発展せしめることによって、われわれの人生にして、よりたかく、よりふかいものにしていくという日々のいとなみ……であります」(『道はただ一つこの道を』、P34)。

現実の中の暮らしについて、蜷川虎三はさらにこれを三つの概念に分けている。「第一は「暮らし」それ自体である。第二は「暮らしの周辺」ということ。これは、人間は社会的動物であるわけである人間関係——文化、教育、芸術、経済、政治など——を持って暮らしている。つまり「周辺」として人間関係と自然との関係がある。第三には「暮らしの基盤」が出すエネルギーと自然が出すエネルギーをカクテルにして暮らしているということです。この「カクテル」は「産業」ともよばれる」(『道はただ一つこの道を』、P278)。

蜷川虎三の「暮らし」という概念を図にしたものである。要は暮らしの周辺(社会的な関係)が暮らしの基盤(産業)に条件を提供している一方、暮らし自体を制限している。暮らし自体をよくしていくため、暮らしの周辺(社会的な関係)による制限を必要最小限のものに調整することが必要である。これはまた暮らし自体が向上し、暮らしの基盤(産業)に対する制限を少なくしていくことで、暮らしの基盤(産業)を最大限に発展させることである。

これについて、蜷川虎三は次のように述べている。「私たちのくらしのために、いろいろの施設をし、「目に見える建設」も大いにやってゆかねばなりません、この建設の効果が本当に住民のかたがたに直接及ぶようにするためには、経済、社会、文化の目に見えない人間の諸関係を調節し、また自治体がより一層住民のものにするという、いわば「目に見えない建設」をしっかりやってゆかねばならないのです。これこそ「行政」の本旨であるといわねばならないのです。……つまり自治意識を高める必要性」(『道はただ一つこの道を』、P177)です。「それがほんとうに住民のくらしをまもり、また労働力を活用するゆえんであり、企業を発展せしめるゆえんではないか」(『道はただ一つこの道を』、P147)。

資本主義という社会的な関係も産業に条件を提供している一方、暮らし自体を制限している。資本主義が産業の発展に条件を提供し、産業の発展が暮らし自体に条件を提供していることについて、蜷川虎三は次のように述べている。「こんにち資本家いがいのものは、すべて自分の労働力を商品にして生きているのです」(『憲法を暮らしのなかに』、P209)。「資本の活動というのは資本主義社会においては、一つの手段に過ぎない。われわれは手段のために生きるんじゃなく、われわれの人生をゆたかにするために生きている」(『憲法を暮らしのなかに』、P377)。産業が暮らし自体に条件を提供しているので、蜷川虎三は産業の発展(資本の活動)を「一つの手段」とであるとみている。

もう一方、資本主義が暮らし自体を制限していることについて、蜷川虎三は次のように述べている。「資本家は別として、資本というものは情けのないものである、……公害を起こそうと、そのために人がどうなろうと、そんなことにはおかまいなしに、資本は自分の力で自分を増殖しなければならない」(『憲法を暮らしのなかに』、P246)。蜷川虎三は公害問題を暮らし自体に対する制限の一種とみている。

本論文は開発政策の各分野にわたって分析し、政策レベルにおいて、蜷川虎三は自立－供給側経済学の象限に位置することを突き止めた。蜷川虎三本人の発言からも、同方針を確認することができる。蜷川虎三の膨大な発言記録では、同趣旨がいろいろの場合で違う様式で展開された。本論文はそこの中のごくわずかの一部を引用し、本人の発言によって蜷川虎三が政策レベルにおける位置付けを明らかにしたい。なお、蜷川虎三の思想は戦前から戦後へ連続することは既述のとおりである。戦前の政治状況では、戦後のように明白に「くらし」と公言できない。しかし、蜷川虎三は早くから貧困問題に関心を持ち、貧しい者が自立して組合で自分たちの経営を守るしかないと述べるなど、彼の主張の根底には、戦後とつながる問題意識があることは強調しておきたい。

以下では①基本的人権、②自立－供給側経済学(日本の現状)、③生産力－生産関係の進

歩(史的唯物論)という蜷川虎三の経済学の主な主張について、蜷川虎三の発言を取り上げる。

なぜこの3点をとりあげるかと言えば、これらが戦後の彼の経済学の根本であるからである(戦前も同様の思想であったと思われるが、思想統制のため戦前には言明できなかったのである)。

①基本的人権について、蜷川虎三は経済学の中で活動している人間を合理的主体と考えている。また、生産要素の1つとして労働力を考えている。これは古典派経済学・近代経済学の仮設と同じである。しかし、蜷川虎三は資本主義社会において、人間自体の基本的人権を守らなくてはならないと考えている。基本的人権を守るには、経済活動への参加、財・サービスの配分が不可欠である。蜷川虎三は、基本的人権を不連続で、堅持しなければならない線であると考えた。これは、古典派経済学・近代経済学と違う考え方である(近代経済学ではたとえば外部性のように、人間の効用を連続的に見て、cost-benefit 分析にかける)。

②自立－供給側経済学について、蜷川虎三は経済の目的を人間生活と規定する立場から、日本の後進性(ボス支配)を問題にする。日本の後進性(ボス支配)という問題を解決するには、蜷川虎三は依存－需要側経済学の政策に反対し、自立－供給側経済学の政策を主張したのであった。

③生産力－生産関係の進歩(史的唯物論)について言えば、蜷川虎三は史的唯物論の立場に立った正統のマルクス経済学者である。

以上のように、①と②は資本主義社会とりわけ日本社会分析にあたって、蜷川虎三の経済学の特徴であり、①は基本的理念(経済学にとっては外生)、②は基本的認識・結論である。③は蜷川虎三が歴史的包括理論の立場に立ち、近代経済学・制度派経済学、そして宇野派マルクス経済学と区別されることを示している。

以上のように、①②③の3つは蜷川虎三の経済学の基本を成している。

①**基本的人権**:6.2.2 で明らかにしたように、蜷川虎三の経済学は生産活動の目的を生活に置いている。よって、蜷川虎三は外部性概念(人間の福祉を連続的に見てゆえ、cost-benefit 分析にかける)を批判し、生命・健康などは非連続的で、絶対に守るべき基本的人権であると考えている。蜷川虎三は対談の中で、ピグーは資本主義の問題に意識しながら、マルクス経済学に到達できなかったと話した。「労働」あるいは「暮らし」の概念のところで述べたとおり、蜷川虎三は人間の福祉をマルクス経済学の基本と理解している。

蜷川虎三は経済自体が人間の福祉に役立つことを目的として考えているので、人間が如何に経済活動を通じて福祉を実現するのかをまず考えるべきと主張する。福祉政策はあくまでも脱落した人たちを救済する「裏付け」であると主張する。

よって、蜷川虎三は自民党・社会党が特定の地域・業界団体に財政援助するような福祉政策に反対する。

なお、詳細の引用文は付録に収録した。

②**自立－供給側経済学(日本の現状)**:蜷川虎三は丸山真男らと同じく、ボス支配(依存)を「日本の後進性」と見ている。具体的には、蜷川虎三は農村・中小企業で土地などの生産要素が独占されているところのほか、資本が政治とくっついて政治力を独占することもボス支配と考えている。蜷川虎三本人は「統制」という言葉を使っているが、依存－需要側経済学の政策に反対していることは明確である。蜷川虎三は自立のことを自治意識と呼び、自治意識の向上(自立)、そして経済活動の目的は生活に役立つことであるということ(供給側経済学)をともに主張し、明確に自立－供給側経済学の立場をとっている。なお、蜷川虎三はマルクス経済学の系譜があるわけではないが、日本の後進性を認める立場から言えば、講座派に近い。ちなみに、「憲法を暮らしの中に生かそう」という蜷川府政のスローガンは自治意識の向上(自立)という意味合いである。

付録に収録しているのは戦後20年間にわたって、蜷川虎三が各種の場で語ってきた発言を

紹介したものである。要注意なのは、ここはあくまでも一部の言葉を取り出して例示しているに過ぎないことである。実際には同様の発言は無数にあることを筆者は見てきた。蜷川虎三は場合に
応じて言い方を変えるが、主旨は変わらないことを付言しておきたい。

③生産力－生産関係の進歩(史的唯物論): 蜷川虎三は経済史について体系的に話したことはない。しかし、おびただしい発言からわかるように、蜷川虎三は自由や憲法などを最終目的にするような人間ではなく、人間の生活(福祉)それ自体を最終目的としてきた。そしてその方法論として、生産力－生産関係の進歩という史的唯物論の立場に立った正統のマルクス経済学者なのである。ちなみに、蜷川虎三はマルクス経済学の中で傍流である(既述)ことは師承関係のことで、ここで言う正統というのは思想を指している。蜷川虎三は戦前・戦中、自由経済擁護ではなく、国民生活擁護という立場(既述)をとったことから、彼は信条として自由を重視する「自由主義者」でないことがわかる。付録の引用文は蜷川虎三の史的唯物論の立場の一端を示している。

6.2.3 蜷川虎三の経済学の学派比較

既述のとおり、蜷川虎三は経済学の研究対象を「経済の構造と運動法則」(生産関係)であると認識している。「希少な資源の効率的配分」のような特定の命題から演繹し、均衡状態での経済現象を取り扱う近代経済学に反対している。蜷川虎三は医学の例えを使い、近代経済学と彼の経済学の違いを説明した。病人は熱が出たら(社会のインフレ現象)、近代経済学というのは、熱を抑えたらよい立場で、「関数的な関係で両方の関係をいつているだけです。なぜ熱が出るかということはない」(『蜷川知事講演・挨拶・談話集』、「北桑田地区労働組合協議会旗びらきにおける蜷川知事講演」、P18)。

いまの「近代経済学」のひとにいったらおこるかも知れんけれども、ああいうのを「やじろべえ経済学」というんですよ。ただ、こういうふうになって、つりあいをとれている、均衡なんてむつかしいこというけれど、あれは「やじろべえ」ですわ。物価がどうなりや、生産がどうなるとか。その「やじろべえ」だったらあちらをたてたら、こちらがたたないというだけの話で、ひとつもその本質の分析をやらないんです。

(「革新政治に科学的経済学を」、P23)

蜷川虎三は経済の本質を研究するという立場で、本人が言うように、古典派経済学の流れにある。

経済が専門だが、どうも近代の経済論よりは本質論のほうが興味があるんで、最近、新訳のアダム・スミスの「国富論」をよんでいる。これは、非常にいい本だ。

(『蜷川知事講演・挨拶・談話集』、「京都ジャーナル 1 月号」、P15)

(近代経済学は)むやみにパターンやモデルをつくる。われわれが学んだ科学的経済学では、抽象するといっても、現実をわれわれの意識において抽象するのであって、どんなに抽象的なカテゴリーでも、内容は非常に現実的なんです。だから意味が全然違うんだ。

(「革新政治に科学的経済学を」、P20)

以上のように、蜷川虎三は「本質論」ととらない経済学を「近代経済学」と呼ぶので、供給側・需要側などは関係ない。よって、蜷川虎三は以下のように、池田内閣での「需要側経済学」を「近代経済学」と見ている。

そのような「近代経済学」は「経済の底にある構造」を対象に、「アダム・スミス、マルサス、リカードあるいはカール・マルクス、レーニンといったその分析的なことをやっていない。現象的に数学的な関係だけをやっている」。「近代経済学」は微積分など数学を使っているが、それは「数学に弱い」人をだますだけで、内容はない。「音楽に弱い」人に「おたまじゃくし」を出してだますのと同じである。下村宏は「下村理論」で池田勇人をだましているが、「日本の高度成長政策」ぐらいは「一晩でこさえる」。「これだけのものは生産されましたということはこれは報告があって計算しているが、その生産されたものはどうなっているのか」。蜷川虎三は「軍艦大和」を例に出して、生産したものが人間の役に立つのかを問題にし、供給側経済学の立場をとっている。

（『蜷川知事講演・挨拶・談話集』、「北桑田地区労働組合協議会旗びらきにおける蜷川知事講演」）

以下では蜷川虎三の経済学がマルクス経済学における位置付けを検討する。

表 6.2.1

学説	マルクス経済学		
	生産力重視(動学)	生産関係重視(静学)	相互関係重視(動学・静学)
人物	有沢広巳 等	宮本憲一 等	蜷川虎三
政治的立場	国民政党	目的がない階級政党	目的がある階級政党

(出所)筆者作成

表 6.2.1 は蜷川虎三の経済学がマルクス経済学に占める位置付けを示している。既述のとおり、マルクス経済学の通説は生産力ー生産関係の決定ー反作用説である。マルクス経済学の通説は生産力重視(動学)の学説と生産関係重視(静学)の学説に分かれている。なお、動学・静学という分け方は、講座派(日本の後進性を認める)、労農派(日本の後進性を認めない)という分け方と関係なく、2つの分け方は交差している。

生産力重視(動学)の学説は資本蓄積の促進を経済政策の根本に置く。そのために、第1章において述べたように、統計データを整備し、産業連関分析を含めた先進的な研究手法を使う。資本蓄積の促進政策は、統制、産業政策など政治権力の発動を使っている。よって、生産力重視(動学)の学説をとる学者は往々にして権力側にくっついて、その政策主張の実現をはかる。また、生産力重視(動学)の学説は統制経済・需要側経済学と内容が変わらず、統制経済・需要側経済学の先駆をも成している。戦時中、有沢広巳本人は投獄されてもお軍部に反抗し続けたが、生産力重視(動学)の学説をとる学者の多くは、革新官僚あるいはそのブレーンとなった(例えば、和田博雄、勝間田清一など)。

生産関係重視(静学)の学説は圧迫・搾取されている階級の利益を擁護する立場である。その主張(表現)は多数あるが、動学研究がないので、史的唯物論と言えない。政権を持たない中で、圧迫・搾取されている階級の利益を擁護するのであるから、彼らが反対する内容は政権党・大企業が利益過程で取る政策によって変わる。詳しいことは第1章の社会党・共産党の部分参照されたいが、生産関係重視(静学)の学説をとる学者は、社会党・共産党と同じように、選挙レベルにおいて差異化をはかり、政策レベルでは政権党と変わらないのである。

蜷川虎三の経済学は詳しく検討してきたとおりであるが、蜷川虎三は戦前の「非常時体制」に便乗して、統制経済を達成させて資本蓄積の加速(近代化)をはかる考えなどを持たなかった。よって、戦前において蜷川虎三は革新官僚寄りの言動はなく、経済政策による戦争協力もなか

った。ちなみに、蜷川虎三は京都大学経済学部において、「最後まで、労働価値説の立場をくずさなかった唯一の教授」であった(『日本の統計学』、P230)。(ほかには労働価値説の立場をくずさなかった白杉庄一郎助教授がいる)蜷川虎三は1970年京都府議会で「戦意高揚」と追及されるように、「決戦の春」などを京大新聞に掲載した。また、蜷川虎三は河上肇、有沢広巳とは異なり投獄されていない。しかし、1930年代末特高当局は蜷川虎三検挙の準備を進めたことがある。蜷川虎三は実際の行動として、1940年特高がゼミに無断で入るようになる直前、ヒルファーディングの『金融資本論』を講読したり、学生の労働奉仕を宇治火薬廠(爆発危険)から琵琶湖埋立に移したりするなど、戦時中可能な限り学問・学生を守った。蜷川虎三は河上肇のような「革命家」ではないが、谷口吉彦(たにぐちきちひこ)、柴田敬(しばたけい)のような統制・戦争に政策協力したマルクス経済学でもないのである。

図 6.2.3



(出所)筆者作成

図 6.2.3 は蜷川虎三の経済学とマルクス経済学、自由主義経済学との関係を示している。要注意なのは、この図には蜷川虎三が左寄り(より政府介入で福祉)の自由主義、右寄り(より市場法則で効率)のマルクス主義主義という意味ではないということである。示したいのは、蜷川虎三はマルクス経済学者でありながら、自由主義経済学と共通点を持つことである。

既述のとおり、蜷川虎三は彼の方法論ゆえ、一貫して経済自体の法則を重視する立場であった。生産力重視(動学)の学説をとるマルクス経済学者は経済自体の法則を否定し、統制経済を推進したが、蜷川虎三は統制経済を推進することはなかった。経済自体の法則を重視する意味では蜷川虎三は自由主義経済学と共通している。

しかし、既述のとおり、蜷川虎三は自由市場を絶対視する信条を持たない。蜷川虎三は生活(現段階ではまず基本的人権)を目的において、そのために生産関係(対象・問題)を研究し、現存の生産力(手段)をふまえて、生活(目的)－生産関係(対象・問題)－生産力(手段)の相互関係を検討するのである。蜷川虎三は自由市場など特定の生産関係を絶対視することはない。この意味では蜷川虎三は自由主義経済学と異なっていると言えよう。

6.2.4 政治家としての蜷川虎三

蜷川虎三は上述のとおり、史的唯物論という正統のマルクス経済学を思想として持っている。ただ蜷川虎三は目的－問題(対象)－方法という方法論をとっており、現実の日本を対象にする時、現段階の目的と方法を明確にするのである。蜷川虎三の教え子である田中米一は(河上肇に対して、蜷川虎三は)「革命家ではなく改革派だった」と評価している(『蜷川虎三の生涯』、P305)。政治家としての蜷川虎三はあくまでも信条倫理ではなく、責任倫理をとっており、Edmund Burke の言う「保守政治家」である。なお、蜷川虎三は1950年の府議会で「社会民主主義者」と自認しているが、上述の蜷川虎三の経済学から見て、とても「社会民主主義者」とは考えられない。文脈で考えれば、「革命家ではなく改革派」であるぐらいの意味であろう。以下の引用文は、蜷川虎三が府議会で社会党議員が「社会主義実行」を要求したのに対しての答弁であり、

蜷川虎三はあくまでも行政をやると繰り返した。蜷川虎三本人は常に「行政の職人」と自認していた。

政治家としての蜷川虎三は、能力としては一知事に収まらないにかかわらず、なぜか知事に満足しているようによく働いているというのは、自民党側からの評価であった。蜷川虎三とは政敵でありながら、高山義三・京都市長は「蜷川君は、とにかくおおものだよ。あれほど頭がよく識見を持ち、そして骨のある男は、そうざらにはいない。知事させておくのはおいしい。中央政界に出してバリバリ仕事をさせたらおもしろいだろう。かりに社会党が政権をとったとしたら。首相になれそうな男は、日本中探しても、彼以外には見当たらないんじゃないか」と評価している。野坂参三・共産党中央委員会議長は「将来、革新政府が誕生したら、蜷川さんはその総理大臣になる人だ」と評価した(『蜷川虎三の生涯』、P340)。

資本主義社会で社会主義政策は全然実行できるとは考えません。私は社会主義政策を実行する意思は毛頭ございません。

ただ資本主義社会の歴史的な進行を見て、その中に社会主義的な国の政策、あるいは地方の自治体の政策において加味してゆくということは考える

はっきり、社会主義政策というものは資本主義社会では実現するものではないし、これは気狂いでなければ考えないことであります。

(『京都府議会会議録 1950 年 6 月』、P109)

行政は皆様方に申し上げるまでもなく、法規並びに条例に従ってこれを行なってゆくのであります。ただその場合において、知事のなすべきことは、より能率的に、より効果的に行政効果の及ぶことに努力いたすべきであって、ここには政治の一分子も含んでおらないということであります。ただ京都府の府政の一部に政治があります。……今日は何の主義、明日は何の主義とゆすぶられるようであって、これは府民の信頼を勝ち得ないと思うのであります。私は御承知の通り大学二十一年間も社会民主主義者として立って参りました。

(『京都府議会会議録 1950 年 10 月』、P35)

ただ人間が一つの考えとして、どういう思想をもっているかということは、保守も自由なら革新も自由だし、資本主義が自由なら社会主義も自由だし、共産主義も自由だ。それはちょうど、信仰の自由とともに思想の自由はあるとおもいますが、わたしどもはやはり行政は一定の行政の目的がございますし、その行政の目的を実現するためには法律、条例規則にしたがってやっているのであって、そのほかの余地はございません。この点ははっきりしております。

([1963]『道はただ一つこの道を』、P64)

6.2.5 第 2 節のまとめ

第 2 節は蜷川虎三の思想を検討した。主な結論は以下のとおりである。

①蜷川虎三の思想は戦前から戦後へ連続している。

②蜷川虎三の方法論は目的－問題(現実の調査、対象)－手段である。

③蜷川虎三の経済学はその方法論を反映し、生活(目的)－生産関係(問題・対象)－生産力(手段)である。

④蜷川虎三の経済学は基本仮設から演繹する近代経済学ではなく、生産関係を研究対象にするので、本質論の古典派経済学の線上にある。

⑤蜷川虎三の経済学は生産力(技術)が生産関係を社会的条件に、生活に役立つことを存在意義に存立していると強調する。

⑥蜷川虎三の経済学は経済自体の構造と運動法則(生産関係)を重視する。

⑦蜷川虎三の経済学の基本は基本的人権、自立－供給側経済学(日本の現状)、生産力－生産関係の進歩(史的唯物論)である。

⑧蜷川虎三の経済学は生産力重視(動学)、生産関係重視(静学)のマルクス経済学と違い、生活(目的)を生産力－生産関係に入れることによって、生産力－生産関係の相互関係(動学・静学)を重視するマルクス経済学である。

⑨蜷川虎三はEdmund Burkeの言う「保守政治家」である(信条倫理ではなく、責任倫理をとる)。

6.3 本論文の結論

第1章:高度成長期を通じて、政府与党は選挙レベルにおいて安保－成長の象限に位置し、政策レベルにおいてはほぼ依存－需要側経済学の象限に位置する。社会党・共産党は選挙レベルにおいて憲法－福祉の象限に位置し、政策レベルにおいてはほぼ依存－需要側経済学の象限に位置する。蜷川虎三は社会党・共産党推薦なので、選挙レベルにおいて憲法－福祉の象限に位置する。本論文では、蜷川虎三は政策レベルにおいて自立－供給側経済学の象限に位置するという仮説をたてる。

第2章:中小企業政策(商工政策)について、蜷川虎三は自立－供給側経済学の象限に位置する。また、政策思想について、蜷川虎三は清成忠男(彼は supply-side economics の立場である)とは以下のように正反対である。蜷川虎三(独占規制)－清成忠男(独占容認)

第3章:工場立地政策(工業団地開発)について、蜷川虎三は自立－供給側経済学の象限に位置する。長田野工業団地の開発自体は無公害・分配所得向上の目的に達成したが、対岸貿易による京都府北部振興には至らなかった。

第4章:農業政策:農業政策について、蜷川虎三は自立－供給側経済学の象限に位置する。農業土木事業(主にほ場整備事業)について、補助金が参議院選(全国区)に出馬する農林省構造改善局(農業土木事業)OBの得票率によって配分されている。京都府は蜷川府政期、得票率が低かったため、補助金は少なめに出された。

第5章:行政投資・財政運営:財政運営について、蜷川府政は自立－供給側経済学の象限に位置し、対して、自民党府政は依存－需要側経済学の象限に位置する。自民党陣営によって争点化されている道路投資について、中央直轄事業費は蜷川府政期に少なく、自民党府政期に多かった。

第6章:京都府の開発政策(都道府県の開発政策はほぼ中小企業政策、工場立地政策、農業政策からなる)とその裏付けとなる行政投資・財政運営の検討によって、蜷川虎三は政策レベルにおいて自立－供給側経済学の象限に位置するという仮説は立証された。蜷川虎三は経済自体の構造と運動法則(生産関係)を重視し、生産活動の目的は生活であるという認識に立つので、生産力重視のマルクス経済学者(依存－需要側経済学の象限に位置する)と違い、自立－供給側経済学を主張するのである。

本論文の学術的貢献:

①保守対革新という一元的対立軸でとらえられてきた日本の都道府県政治研究は革新自治体の特徴を鮮明に突き止めることはできなかった。これに対して、本論文では、選挙レベル(利益過程、イデオロギー過程)と政策レベル(需要側経済学対供給側経済学、依存対自立)の二重の座標軸を導入し、都道府県政治の選挙レベルに現れない政策レベルでの違いを明らかにした。

②統計資料、行政文書、議会議事録、回想録、伝記、団体資料にわたった徹底的な資料調査と蜷川府政期の主査から部長に至る府職員、府議員、業界団体職員、労組活動家、中

小企業家、地域住民、記者にわたる広範な聞き取り調査によって、蜷川京都府政の政策研究を行ない、愛媛県政など数例しか現存しない都道府県政策研究に貢献した。

③先行研究が乏しい中、都道府県レベルの革新自治体の代表格となった蜷川府政を分析し、保革対立の立場を超えたはじめての蜷川府政研究となった。

付録

経済の法則についての蜷川虎三の論述

「経済」という人間の関係或いはその仕組への働きかけ方の問題で、こうした働きかけ方を知るためには「経済」そのものの構造や、これが運動並びにこの運動を規定している法則を掴んでいなければならぬ。

（「経済学を志す人へ」）

戦時中も、蜷川虎三はこの主張を繰り返した。

（いくら国家権力を発動しようと、）経済はそれ自体の構造とその構造における運動法則とをもっている。

（「統制経済下における統計と経理」、P19）

経済は経済としての動きをもっており国家にその主動力がある訳ではないからである。……（よって、）現実の経済諸関係（を研究しなくてはならない）

（「統制の進展と組合制度」、P65）

戦後になって、蜷川虎三は日本の経済は自律作用を失い、アメリカと日本の政治によって動かされていると繰り返した。

経済それ自体は一つの生きもののごとくみずからの法則をもち、みずから動いていくものでありますが、日本経済は敗戦後ぜんぜん自立性を失って、いいかえてみれば「動く経済」ではなくして、「動かす経済」であります。

（[1955]、『道はただ一つこの道を』、P182）

生産活動の目的と生産力の社会条件についての蜷川虎三の論述

資源政策のみならず一切の政策がその根本において東亜新秩序の確立を目指す大東亜の建設をその目標とすることは明らかである。この点については論議の余地がない。

（「南方資源論」、P345）

計画は、今日の経済戦下に於いて絶対的で、如何にしてもこれを実現すべく強行せねばならぬ性質のものである。

（「統制の進展と組合制度」、P65）

蜷川虎三は生産活動それ自体が独立ではなく、あくまでも社会的条件の上に成り立ち、社会の目的に役立つと主張した。この主張は、以下のように、蜷川虎三は戦時中でも崩さなかった。

国家権力を以って経済関係を支配するとしても目標を欠いては支配のしようがない
(「統制経済下における統計と経理」、P19)

資源が存在するということばかりでなく、その現有能力が如何のものであり、……資源があるからといって、直ちに原料供給が可能となるものではない。
(「南方資源論」、P345)

自然が資源足りうるためには、ただ有用性を満足するだけでは不十分である。……国民経済に対しその有用性を発揮し得られることが技術的にまた経済的に許されるものでなければならない。
(「東亜資源論の課題」、P46)

戦後になって、蜷川虎三は知事として、とくに技術者に対して、技術はそれ自体独立ではなく、社会的条件の上に成り立ち、行政の目的に達成させるための方法であると強調した。

われわれがこんどは技術的にやる場合に、いろいろこの人間社会の制約があるので、これ乗り越えてです、そして本当に住民のしあわせのために行なっていくというのが行政なんです。行政はどこまでも憲法、法律、条例、規則に基づいて、住民のしあわせを守るために行う地方自治体の行為です。

ほんらい技術というのはどこまでも人間が自然にどう取り組んで、自然をどう克服するかということが問題なんです。しかし、その技術は人間が行うんだから、社会に規定されている人間が技術を行うんであって、真空管の中で自然と人間が取り組んでいるんじゃない。いつも社会に制約された人間が自然と取っ組んでいるというのが今日の技術です。
(「研修通信第 174 号」)

基本的人権についての蜷川虎三の論述

われわれは、人間を尊重し府民のくらしをまもるというのを本質にして、われわれの目標にして行政をやっておりますが、それはけっきょく資本主義のもとでは、人間が資本にふりまわされているからです。いろいろでている悪事も、すべて、これ資本にふりまわされている結果である。人間が資本の主人公であるはずである。そういう点でまず人間を第一におこうということが、われわれの重要な点です。

ところが保守派の一部には資本を優位におこうと……、そこにわれわれとの見解の相違がでてくるわけです。しかし反動どもはさらに資本のちょうちんもちしてやろうとする性質をもっている。…

人間は生きなければならない。生きるために社会をつくっていく。……人間自身がその生命を維持し、育てていく日日のいとなみこそ重要である。われわれはそのいとなみを総称してくらしといっているわけであります。

(『道はただ一つこの道を』、P44)

(水俣病について)どうも労働力のはかりかた、労働力の価格の問題と人間とをいっしょにして

いる。

(『道はただ一つこの道を』、P94)

住民の労働力をどういうふうに生かすか、その労働力の生かした結果がいかに働くものに返ってくるかということを、まず考えていく。

(『道はただ一つこの道を』、P114)

日本国憲法と教育基本法が施行され、国民の教育権、教育の機会均等など民主教育の方向が明らかになり、障害児もこれまでのような慈善、憐憫による教育ではなく、権利としての教育を受けられるようになりました。

(「研修通信第 49 号」)

社会福祉というものは、社会福祉自体としてあるものではないとおもうんです。いわゆる弱いものの裏付けとして社会福祉というものがある。たとえば、中小企業でセメントいじったりするような非常に災害の多いところにはやはり社会福祉はなければならない。賃金の安いところには社会福祉はなければならない。ところが、社会福祉というものを独立に考えるとやりようがなくなるわけです。

問題は、勤労者が暮らせるような条件をつくっていくことでしょう。これは福祉だと思うんですよ。

(「私の経済論」、P28)

自立－供給側経済学(日本の現状)についての蜷川虎三の論述

地方住民の自治意識の高揚というような点は、わたしはやはり、地方住民の方々にみずからの暮らしをみずから考えるということから出発してゆかなければ、いかに地方自治の巡回宣伝をやりビラをくばっても、これは役人のざれごとにすぎないというふうにわたしは考えております。したがってわたしどもは自治意識の基盤としての生活という意識の徹底におよばずながら、ひじょうに努力してきたつもりでおりますが、これからもそういうことを基本に考えながら、われわれの行政組織、政治形態というようなものを周知徹底せしめてゆきたいというふうに考えております。

([1952]『道はただ一つこの道を』、P47)

田舎政治家でうそをいってまわるものがある。……反動どものそうした活動を封じるということも、農村の青年の環境をよくする一つの手段であろうとわたしはおもいます。……農協なんぞにいつでも、農協などから金をひきだして政治運動をしていたりするというようなもの

([1959]『道はただ一つこの道を』、P156)

われわれのところに立派な 36 階のビルを建てたら、それはよく見えるけれども、われわれの精神の中にほんとうの民主主義を植えつけるということは、もっとも大きな建設であります。それを進めない限り、地方の自治体はいつも「三割自治」ばかりでなく、自治意識の低い自治体として苦しまなければならない

(1960 年年頭あいさつ)

それがなにか選挙になるとケチなことをいって歩いて、そうしていろいろ問題をおこすわけですが、これはけっきょく問題は、いうのも悪いけれども、まだ聞き手があるということに問題があ

とおもうのです。そういうことに惚れぼれするようなものがあるということですね。ここにはまだ日本の封建性がのこっておると、もう一つは、まだやっぱり自治意識がすすんでいないということです。

.....

ただどうして中央と直結しろというようなことが魅力があるかというと、やっぱり補助金だとおもうのです。

.....

やはり自主財源のよわいのが多いために、なんとかして国にすがらなければならない。そこが一部の政党のつけめで、中央と直結しろというようなことに魅力をおこすのではないかというふうに考えます。

(〔1963〕『道はただ一つこの道を』、P49)

一部の実業家が、政治のルートを伝わって金儲けをはかっている。

(〔1963〕京都府町村会定期総会、「蜷川知事あいさつ集」、P7)

経済はもう循環しないのです。独占資本が完全に抑えているから。ですから昔は自由経済で資本が大小いろいろとりまぜて、ちょうど土俵の上で相撲をとっているように裸でののこった、のこったとやっていたのです。

(〔1965〕「北桑田地区労働組合協議会旗びらきにおける蜷川知事講演」、『蜷川知事講演・挨拶・談話集』)

とにかく自然の正常状態を傷つけたり、破壊するのはすべて公害なんです。自然の正常状態が傷つけられることによってわれわれの生命や生活がおびやかされるんで、われわれはなにもそういうことをする資本の増殖を手伝うことにはない。われわれの生命が先であります。資本の活動というのは資本主義社会においては、一つの手段に過ぎない。われわれは手段のために生きるんじゃない、われわれの人生をゆたかにするために生きている。そのかぎりにおいてそういうような公害を起すような工場を誘致することは矛盾だと思うんですね。

(〔1967〕『憲法を暮らしのなかに』、P377)

現在の経済は自由経済ではない……いろいろの面で統制しています……いろいろの貨幣流通についても制限しています。銀行も貸すものと、貸さないものがあり、統制しているわけです。

(〔1969〕「研修通信第 54 号」)

主権在民であり、自由であり、そうして基本的人権を認めるというこの憲法の 3 つの柱

(〔1970〕「研修通信第 105 号」)

東北を食えないようにして、また集団就職として東京へ集める。

いわゆる人間ではなしに、青少年という単なる労働力として見てきたということです。

まずわれわれは、憲法の問題に従って、みんな平等で自由でみな同じ基本的人権を持っている。したがって、これを人間としていきかえさせるということが青少年問題の根本だと私は思います。

結局、人間の生活でなく、労働力としているから、彼らもあすの命を考えないで、ちょうど動物が本能を満足させるように、その日その日をただ本能を満足させるというだけなんです。

人間性を回復させるためにはどうすればいいかというと、やはり生産社会において、労働力に

は違いないけれども、人間として見て働いてもらうことです。

(〔1970〕「研修通信第 126 号」)

ある一部の役人は、補助金だしてやろうかって言いますけれども、補助金だしてやろうってみんな住民の税金なんですね、国民の税金である、決して役人のものじゃあない。

.....

政府は非常に権力的であるけれども、しかしながらこの地方自治を育て日本を民主化しようってことについちゃあ、あんまり進んでおらない。

.....

まだまだ住民の一部には封建的な考え方がつよくて、大きな屋根の下に宿るというように、長いものにまかれろという権力にひれ伏すというような古い思想のかたもございますけれども、そういうものをめざめさせて、そしてほんとうにそれらの人たちが人間らしい生活のできるような世の中をつくっていく、それがまず自治体の役割だと思うのです。

(〔1971〕「研修通信第 156 号」)

政治権力とくっついてはじめて、その利潤の獲得ができる。だから、大阪あたりで商売をするよりも東京へ本社を移して、それで自民党とむすびつくことによって利益をむさぼる

(〔1971〕「革新政治に科学的経済学を」、P29)。

ことに基本的人権の尊重には明確な規定を与えている日本国憲法がしっかり守られ、国民の暮らしの中にいきいきしみこんでいるでしょうか。

(〔1972〕「研修通信第 183 号」)

生産力－生産関係の進歩(史的唯物論)

農村でも冷蔵庫や電気洗濯機を使っている。……しかしよくなるのは当たり前なんです。人間が社会をつくっているんですから、年ごとによくならなかつたらそんな社会はつぶしたらいいです。

(「修通信第 131 号」)

歴史の歯車を逆に回すのは反動だから敵だといっても、歴史そのものが認識できなければ、どういう風に歯車を回すのがまっすぐか逆なのかわかりません。

そこでわれわれはその歯車の回し方、かじの取り方をどこまでも憲法に基いていく。憲法がわれわれの指針であります。だから革新はなお憲法をのりこえて前進することを考えるけれども P3 われわれはどこまでも憲法の条章に従って、そして革新府政を推進する。それに反対だつてものはいさぎよく自分から出ていってもらいたいというのが私が 18 年前にいったことです。

(「研修通信第 1 号」)

われわれは、歴史が必然的に示すその方向をよく認識して、そして歴史の歯車を前進せしめるのが革新であるというふうに考えます。その歯車はなにかと言えば、それは社会の生産関係である。

(「研修通信第 236 号」)

われわれの祖先が群れをなして村をつくり、村の長をつくってきた、だれの干渉もうけないで。

だんだん徳川幕府時代になると、テレビでやっているように、悪代官みたいなのがでてきて、そしてしぼりあげるような形になってきました。明治になったら、資本主義の発展のために、われわれ住民のくらしというものをくいものにしたということもまぬがれないとおもうのです。……くらしというのは生命を維持し、これを発展せしめることによって、われわれの人生にして、よりたかく、よりふかいものにしていくという日々のいとなみがくらしなのであります。

(『道はただ一つこの道を』、P34)

参考文献

第1章 戦後政治における京都府政

- Herbert Kitschelt, The transformation of European social democracy, Cambridge University Press, 1994
- John Grin, Jan Rotmans and Johan Schot, The Transformation of European Democracy, Routledge, 2010
- 明るい民主府政をすすめる会、[1970]、『70京都府知事選挙の記録』、明るい民主府政をすすめる会
- 池尾愛子編、[1999]、『日本の経済学と経済学者』、日本経済評論社
- 石川真澄等、[1989]、『自民党』、岩波書店
- 市川喜崇、[2012]、『日本の中央－地方関係』、法律文化社
- 大嶽秀夫、[1999]、『日本政治の対立軸』、中央公論新社
- 大嶽秀夫、[1996]、『増補新版・現代日本の政治権力経済権力』、三一書房
- 大嶽秀夫、[1999]、『高度成長期の政治学』、東京大学出版会
- 大塚桂編著、[2006]、『日本の政治学』、法律文化社
- 小熊英二、[2002]、『「民主」と「愛国」』、新曜社
- 川北隆雄、[1991]、『通産省』、講談社
- 片岡正昭、[1994]、『知事職をめぐる官僚と政治家』、木鐸社
- 片山京介、[1972]、『賀茂川』、都政新報社
- 菊池信輝、[2005]、『財界とは何か』、平凡社
- 黒沢文貴、[2013]、『大戦間期の宮中と政治家』、みすず書房
- 黒澤良、[2013]、『内務省の政治史』、藤原書店
- サンケイ新聞、[1974]、『革新自治体:その構造と戦略』、学陽書房
- 笹井慈朗、[2002]、『右と左と裏』、白川書院、
- 佐竹五六、[1998]、『体験的官僚論』、有斐閣
- 城山英明、2013、『移行ガバナンスの事例と課題』、研究成果報告書
- 篠原一、[1962]、『現代の政治力学——比較現代史的考察』、みすず書房
- 新川敏光、[2007]、『幻視の中の社会民主主義』、法律文化社
- 第二アートセンター編、[1983]、『新生日本の立役者』、ティビーエス・ブリタニカ
- 高嶋通敏、[2003]、『現代市民政治論』、世織書房
- 高嶋通敏、『歴史的遺産と新展開』
- 建林正彦、[2004]、『議員行動の政治経済学』、有斐閣
- 寺岡寛、「政策概念としての「近代化」の再検討」、『経済学論究』63号、2009年6月
- トダロ、[2001]、『M・トダロの開発経済学』、国際協力機構
- 鳴海正泰、「戦時中革新と戦後革新自治体の連続性をめぐって」、『自治総研』402号、2012年4月
- 兵藤釗、[1997]、『労働の戦後史』、東京大学出版会
- 待鳥聡史、[2012]、『首相政治の制度分析』、千倉書房
- 的場敏博、[1998]、『政治機構論講義』、有斐閣
- 的場敏博、[2012]、『戦後日本政党政治史論』、ミネルヴァ書房
- 牧野邦昭、[2010]、『戦時下の経済学者』、中央公論新社
- 牧原出、[2003]、『内閣政治と「大蔵省支配」』、中央公論新社
- 前尾繁三郎、[1981]、『政治家の方丈記』、理想社
- 升味準之輔、[1985]、『現代政治』、東京大学出版会
- 三宅一郎、[1990]、『政治参加と投票行動』、ミネルヴァ書房
- 三宅一郎等、[1985]、『日本政治の座標』、有斐閣

八幡和郎、[2007]、『歴代知事300人』、光文社
八木紀一郎、[1999]、『近代日本の社会経済学』、筑摩書房
山口定、[2004]、『市民社会論』、有斐閣
山口定、[2004]、『市民社会論』、有斐閣
夕刊京都新聞社、[各年度]、『京都年鑑』、夕刊京都新聞社
渡辺洋三、[2001]、『社会と法の戦後史』、青木書店
樋渡展洋、[1992]、『戦後日本の市場と政治』、東京大学出版会

第2章 蛭川虎三の中小企業政策

有田辰男、[1990]、『戦後日本の中小企業政策』、日本評論社
京都府企画管理部広報課、[1974]、『府政要覧』、京都府企画管理部広報課
京都府商工部、[1958]、『商工行政八年の歩み』、京都府商工部
京都府商工部、[1966]、『企業組合実態調査結果報告書』、京都府商工部
京都府政研究会、[1973]、『戦後における京都府政の歩み』、汐文社
清成忠男、[1970]、『日本中小企業の構造変動』、新評論
清成忠男、[2009]、『日本中小企業政策史』、有斐閣
黒瀬直宏、[2006]、『中小企業政策』、日本経済評論社
庄野勇夫、[1990]、『軌跡』、シムロ印刷
末松玄六、[1959]、『中小企業の経営学』、ダイヤモンド社
政治経済研究所、[1973]、『地方自治体と中小企業』、新評論
滝沢菊太郎著、[1965]、『日本工業の構造分析:日本中小企業の一研究』、春秋社
中小企業総合研究機構編、[2013]、『日本の中小企業研究:成果と課題』、同友館
寺岡寛、[1997]、『日本の中小企業政策』、有斐閣
中村秀一郎、[1964]、『中小企業:伸びゆくもの・消えゆくもの』、河出書房新社
蛭川虎三、[1974]、『暮らを守る』、地方自治ジャーナル社
蛭川虎三、[1950]、『中小企業問題の解決』、時事通信社
蛭川虎三、[1950]、『中小企業問題の解決』、時事通信社
蛭川虎三、[1970]、『憲法を暮らしのなかに』、汐文社
蛭川虎三、[1974]、『道はただ一つこの道を』、民衆社
広瀬道貞、[1993]、『補助金と政権党』、朝日新聞社
山口定、[2004]、『市民社会論』、有斐閣
山中篤太郎、[1948]、『中小工業の本質と展開』、有斐閣

第3章 蛭川府政の工業開発

長田野工業センター、[2011]、『長田野工業団地の概況』、長田野工業センター
大塚・筑波人文地理学研究会、[1983]、『高度成長期の地域変容』、古今書院
川端基夫、宮永昌男編著、[1998]、『大競争時代の「モノづくり」拠点』、新評論
京都府、[1961]、『昭和35年度工場適地調査報告書 様式 A 福知山、綾部地区』、京都府
京都府、[1964]、『京都府総合開発計画』、京都府
京都府、[1971]、『第2次京都府総合開発計画』、京都府
京都府、[1972]、『京都府の市郡別所得』、京都府
京都府、[1986]、『由良川流域総合開発構想』、京都府
京都府、[各年版]、『環境白書』、京都府

京都府保健環境研究所、[2002]、『創立50周年記念誌』、京都府保健環境研究所
京都府広報課、[1968]、『京都府行政二〇年のあゆみ』、京都府企画管理部広報課
京都府企業局開発事業課、[1984]、『昭和59年度長田野工業団地工場用地分譲要綱』、京都府企業局開発事業課
京都府商工部商工施設課、[1975]、『長田野工業団地波及効果調査』、京都府商工部商工施設課
京都府衛生部、[1972]、『京都府における公害の現状と対策』、京都府衛生部
京都府衛生部公害対策室、[1975]、『昭和50年度 公害対策事業概要』、京都府衛生部公害対策室
京都府議会史編纂委員会、[1977]、『京都府議会史 総説編』、京都府議会
京都府総合開発審議会、[1979]、『第2次京都府総合開発計画のみなおし』、京都府総合開発審議会
京都水道設計事務所、[1969]、『京都府長田野工業団地造成事業下水道基本計画書』、京都水道設計事務所
笹生仁、[1991]、『工業の変革と立地』、大明堂
同志社大学商学部、[1985]、『長田野工業団地の研究』、同志社大学商学部。
(<http://www.geocities.jp/tokiwatakofu/osadano/302.htm>, 2011年7月4日アクセス)
蛭川虎三、[1970]、『憲法を暮らしのなかに』、汐文社
蛭川虎三、[1974]、『道はただ一つこの道を』、民衆社
日本地域開発センター、[1965]、『日本の地域開発』、東洋経済新報社
肥田登、[1982]、『日本の工業用水供給』、多賀出版
福知山市、[各年版]、『福知山市事務報告書』、福知山市
福知山市、[各年版]、『福知山市統計書』、福知山市
福知山市公営企業部、[1995]、『福知山市水道の歩み』、福知山市公営企業部
福知山市市制施行50年誌編集委員会、[1987]、『福知山市50年のあゆみ』、福知山市
宮本憲一、[1983]、『経済大国』、小学館

第4章 蛭川府政の農政

荒幡克己、[2010]、『米生産調整の経済分析』、農林統計出版
石原健二、[1997]、『農業予算の変容』、農林統計協会
海野謙二編著、[2002]、『野中広務：素顔と軌跡』、思文閣出版
川村琢等編、[1977]、『農産物市場問題の展望』、農山漁村文化協会
近畿農政局、[各年度]、『近畿農業情勢報告』、近畿農政局
京都府経済農業協同組合連合会、[1981]、『京都府経済連30年の歩み』、京都府経済農業協同組合連合会
京都府農林部、[1971]、『京都府米生産調整対策について』、京都府農林部
京都府農林部、[1973]、『農業構造改善事業概要書 昭和40-43年度』、京都府農林部
京都府農林部、[各年度]、『京都府農林部行政の概要』、京都府農林部
京都府農林部耕地課、[各年度]、『耕地事業の概要』、京都府農林部耕地課
京都府農林部農政課、[1974]、『米生産調整と京都府の対応』、京都府農林部農政課
京都府農林部農政流通課、[1976]、『「京都産米」と生産調整』、京都府農林部農政流通課
京都府農業会議、[1977]、『地域の条件を活かした土地改良の総合的推進で地域農業の再建を』、京都府農業会議
京都府農業会議、[各年度]、『京都農政情報』、京都府農業会議

京都府政研究会、[1973]、『戦後における京都府政の歩み』、汐文社
京都農政研究会編著、[1974]、『くらしとふるさとをきずく』、民衆社
サンケイ新聞、[1974]、『革新自治体:その構造と戦略』、学陽書房
佐竹五六、[1998]、『体験的官僚論』、有斐閣
庄野勇夫、[1990]、『軌跡』、シムロ印刷
自治省大臣官房地域政策課、[各年度]、『行政投資実績』、地方財務協会
暉峻衆三編、[2003]、『日本の農業150年』、有斐閣
東京新聞取材班、[1991]、『破綻国家の内幕』、角川書店
蜷川虎三、[1974]、『道はただ一つこの道を』、民衆社
橋本玲子、[1996]、『日本農政の戦後史』、青木書店
広瀬道貞、[1993]、『補助金と政権党』、朝日新聞社
笛木昭、[1991]、『戦後農業構造の軌跡と展望』、富民協会
吉田修、[2012]、『自民党農政史』、大成出版社

第5章 蜷川府政の財政

石川真澄等、[1989]、『自民党』、岩波書店
海野謙二編著、[2002]、『野中広務:素顔と軌跡』、思文閣出版
片山京介、[1972]、『賀茂川』、都政新報社
京都府農業会議、[各年度]、『京都農政情報』、京都府農業会議
京都府町村会、[1991]、『京都府町村会七十年史』、京都府町村会
京都府土木建築部、[1970]、『京都府の道路』、京都府土木建築部
京都府土木建築部[1974]『目でみる土木のしごと』
京都府議会、[各年度]、『京都府議会会議録』、京都府議会
京都府議会史編さん委員会、[1983]、『京都府議会歴代議員録』、京都府議会史編さん委員会
京都府知事公室広報課、[各号]、『府民だより』、京都府知事公室広報課
京都府職員研修所、[各号]、『研修通信』、京都府職員研修所
京都府総務部税務課、[1969]、『自動車取得税について』、京都府総務部税務課
建設省道路局、[各年度]、『道路統計年報』、建設省道路局
サンケイ新聞、[1974]、『革新自治体:その構造と戦略』、学陽書房
三たん地方開発促進協議会、[1972]、『総会資料』、三たん地方開発促進協議会
三たん地方開発促進協議会、[1974]、『三たん地方の振興についての要望に対する府県の措置状況』、た
ん地方開発促進協議会
神一行、[1990]、『自治官僚』、講談社
四方洋、[1999]、『志高く山河清し』、両丹経済新聞社
住民による京滋バイパス公害研究グループ編、[1971]、『公害・予測と対策:人間を脅かす道路』、朝新聞
社
自治省、[各年度]、『地方財政統計年報』、地方財務協会
自治省大臣官房地域政策課、[各年度]、『行政投資実績』、地方財務協会
自治省税務局、[各年度]、『地方税に関する参考計数資料』、自治省税務局
自治省税務局、[各年度]、『地方税制の現状とその運営の実態』、地方財務協会
地方債協会、[各年度]、『地方債統計年報』、地方債協会
土居丈朗、[2000]、『地方財政の政治経済学』、東洋経済新報社
蜷川虎三、[1974]、『蜷川知事講演・挨拶・談話集』、京都府
蜷川虎三、[1979]、『洛陽に吼ゆ』、朝日新聞社

蜷川虎三、「革新政治に科学的経済学を」、『経済』、1971年7月
日本道路公団、[2001]、『日本道路公団年報』、日本道路公団
日本道路公団30年史編集委員会、[1986]、『日本道路公団三十年史』、日本道路公団
日本道路公団総務部、[1976]、『日本道路公団20年史』、日本道路公団
広瀬道貞、[1993]、『補助金と政権党』、朝日新聞社
細野武男編、[1982]、『蜷川虎三の生涯』、三省堂
前尾繁三郎、[1981]、『政治家の方丈記』、理想社
夕刊京都新聞社、[各年度]、『京都年鑑』、夕刊京都新聞社
夕刊京都新聞社編、[1966]、『戦後京の二十年』、夕刊京都新聞社

第6章 蜷川虎三の思想

大橋隆憲、[1965]、『日本の統計学』、法律文化社
大橋隆憲、「蜷川先生――その人と業績」、『経済論叢』第127巻4.5号、1981年4月
岡部利良、「蜷川先生追悼の記――先生の会計学研究」、『経済論叢』第127巻4.5号、1981年4月
梶宏、[2002]、『ドキュメント京都市政』、白川書院
京都大学経済学部、[1969]、『思いで草』、京都大学経済学部
京都府議会、[各年度]、『京都府議会会議録』、京都府議会
京都府職員研修所、[各号]、『研修通信』、京都府職員研修所
佐川一雄、[1974]、『京都府知事選挙―まえとあと』、新世紀政経資料頒布会
蜷川虎三、[1933]、『水産経済学』、厚生閣
蜷川虎三、[1969]、『蜷川知事あいさつ集』、京都府
蜷川虎三、[1970]、『憲法を暮らしのなかに』、汐文社
蜷川虎三、[1974]、『道はただとつこの道を』
蜷川虎三、[1974]、『蜷川知事講演・挨拶・談話集』、京都府
蜷川虎三、[1979]、『洛陽に吼ゆ』、朝日新聞社
蜷川虎三、「財部先生を憶う」、『経済論叢』51巻2号、1940年2月
蜷川虎三、「東亜資源論の課題」、『経済論叢』54巻第6号、1942年3月
蜷川虎三、「革新政治に科学的経済学を」、『経済』7月号、1971年7月
蜷川虎三、「経済書生の嘆き」、『法律春秋』2巻2号、1929年
蜷川虎三、「南方資源論」、『東亜経済論叢』2巻1号、1942年
蜷川虎三、「山本先生を憶う」、『経済論叢』52巻6号、1941年
蜷川虎三、「神戸先生と大学の内外」、『経済論叢』第84巻第6号、1959年12月
蜷川虎三、「私の経済学」、『経済』1月号、1979年1月
蜷川虎三、「統制の進展と組合制度」、『経済論叢』49巻第5号、1939年
蜷川虎三、「統制経済と農山漁村対策」、『経済論叢』45巻1号、1937年
蜷川虎三、「統制経済下における統計と経理」、『経済論叢』50巻6号、1940年
細野武男編、[1982]、『蜷川虎三の生涯』、三省堂